جامعة الجزائر

معهد الحقوق والعلوم الادارية

ميزانية البلدية ومدى ضعف ايراداتها الجبائية

بحث

لنيل شهادة الماجستير في الادارة والمالية

اعداد

الطالبة : عمراني بهية

تحت اشراف

الاستاذ الدكتور : عمار عوابدي

لجنة المناقشة

- الاستاذ الدكتور : ______________________ رئيسا
- الاستاذ الدكتور : ______________________ مقررا
- الاستاذ الدكتور : ______________________ مقررا

مارس 1990

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٥١٢٢

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمـــــة :

اختارت الجزائر في استراتيجيتها التنموية سياسة اللامركزية الادارية ، فظهر قانون البلـــدية الصادر بالأمر رقم 67 ـ 24 والمؤرخ في 18 جانفي 1967 تطبيقا لميثاق البلدية الصادر سنـة 1966 ثم تلاه بعد سنتين ميثاق الولاية بتاريخ 1969 وتطبيقا له صـدر قانون الولاية بموجب الامر رقم 69 ـ 38 المؤرخ في 23/05/1969 .

وتأكدت هذه السياسة في جميع المواثيق والنصوص ، فالميثاق الوطني القى على البلديات والولايات مسؤولية حل مشاكلها الخاصة وعلى السلطة المركزية مسؤولية البت في القضايا ذات الاهمية الوطنية ، كما أكد على أنه ينبغي للامركزية الادارية أن تخول البلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في المشاكل ذات المصلحـــــــة المحلية أو الجهوية التي بامكانها حلها ، ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

وبهذا كلفت البلدية طبقا للأمر رقم 67 ـ24 بتاريخ 18 جانفي 1967 بنوعين من الوظائف: الوظائف التقليدية وهي تلك التي وجدت قبل صدور النصوص المتعلقـــة بالجماعات المحلية ، وتهدف بصفة أساسية الى تلبية الحاجات اليومية للمواطنين كالحالة المدنية والتعليم والنقل والماء والكهرباء ... الخ والوظائف الجديدة التي تتصف بالطابع الاقتصادي والاجتماعي .

ولتوسيع هذه الوظائف حتى تتماشى مع ضرورة التنمية الاقتصادية ، تمت المصادقة على عدد من المراسيم [1] تضمنت الوظائف المختلفة للبلدية :

الوظائف الاقتصادية وتضم الفلاحة والثورة الزراعية والصناعة والطاقة ، والنقل والصيد البحري ، والمياه ، والغابات ، واستصلاح الاراضي ، والبريد والمواصلات والتجارة ، والعمل والتكوين المهني ، أما الوظائف الاجتماعية فتخص القطاع الصحي والحماية المدنيـة

(1) قانون رقم 81ـ09 مؤرخ في 02 رمضان 1401 الموافق 4 يوليو 1981 يعدل ويتمم الامر رقم 67ـ 24 المؤرخ في 7 شوال عام 1386 الموافق 18 يناير 1967 والمتضمن قانون البلديـــــــة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين . وأخيرا الوظائف الثقافية وتحتوى على قطاع التربية وقطاع الشؤون الدينية وقطاع السياحة وقطاع الشبيبة والرياضة .

الا ان ممارسة هذه الوظائف بمختلف أنواعها سواء كانت تقليدية أم جديدة تتطلب تقديرات مالية هامة تتمثل بصفة أساسية في الميزانية . هذه الوثيقة التي نصت عليها المادة 244 من الامر رقم 67 ـ 24 المتضمن قانون البلدية بقولها : " ميزانية البلدية هي الجدول السنوى للتقديرات الخاصة بمداخيلها ونفقاتها . وهي تشكل كذلك أمر بالاذن والادارة يمكن من حسن سير المرافق العمومية للبلدية " .

ان موضوع ميزانية البلدية وما يتضمنه من قضايا هامة يؤدى حتما الى طرح مجموعة من الاسئلة أهمها سؤالين ارتأينا فيهما أهمية بالغة . يتعلق السؤال الاول بمفهوم ميزانية البلدية أما السؤال الثاني ،فيخص أهم القواعد والمبادئ التي تخضع لها ميزانية البلدية . فعلا فان مفهوم ميزانية البلدية يختلف حسب الزاوية المنظور اليها . لذلك وجدت عدة مفاهيم منها المفهوم الاقتصادى والمفهوم الاجتماعي والمفهوم الديناميكي والمفهوم القانوني ويرجع سبب الاختلاف بصفة اساسية الى مدى اختلاف وجهات النظر في هذا المجال .

واذا كانت ميزانية البلدية تختلف عن ميزانية الدولة من حيث مدى حرية كل سلطة في اعتماد هذه الوثيقة ،فانها لا تختلف من حيث خضوعها الى القواعد المقرة في التشريع المالي . فتحدد رخصة ميزانية البلدية مثل رخصة ميزانية الدولة من حيث الزمان بقاعدة السنوية ومن حيث المبالغ بقاعدة الشمولية ومن حيث تقديمها بقاعدة الوحدة ومن حيث مداها بقاعدة التوازن ومن حيث أقدميتها بقاعدة الاقدمية . فالسؤال هنا ينصب حول محتوى كل قاعدة .

وحتى نتعرف جيدا على آلية الميزانية التي تتميز بالتعقيد يستوجب الامر البحث في الاطار الفني الذى يحكمها . فالميزانية تهدف كما هو معلوم الى ضمان النظام والاقتصاد في المالية . نتساءل من هنا عن كيفية اعدادها وتحضيرها . ؟

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ان عملية اعداد وتحضير ميزانية البلدية تتطلب كل العناية والدقة ، لذلك فان تكوين ميزانية البلدية يتم وفقا لاطار فني هام ودقيق يحتوى على دراسة تنظيمها ومضمونها ثم تحديد المراحل المختلفة التي تمر بها حتى مرحلة التنفيذ .

أما السؤال الاخير يتمثل في مدى خضوع ميزانية البلدية للرقابة ، هذه الرقابة التي تهدف أساسا الى البحث في مدى تطابق تنفيذ الميزانية مع القوانين واللوائح السارية المفعول ، ومدى تطابق الرخص الممنوحة من طرف جهاز منتخب الى جهاز تنفيذى ، لذلك كان السؤال حول نوعية الرقابة التي تمارس على ميزانية البلدية والجهة المختصة بممارستها والكيفية التي تمارس بها ؟ .

تخضع ميزانية البلدية الى نوعين من الرقابة ، رقابة ادارية تمارس عن طريق الوصاية الادارية وعن طريق المجلس الشعبي البلدى ورقابة مالية تمارس بواسطة مجلس المحاسبة من جهة ورقابة المفتشية العامة للمالية من جهة أخرى .

وأهم ما أستخلص بهذا الصدد أن البلدية عند اعدادها واعتمادها الميزانية تكون مقيدة ، وهذا الوضع يؤثر بدون شك بصفة سلبية في مدى تمتع البلدية بالحرية اللازمة والكافية في اختيار وتحديد ايراداتها بصفة عامة وايراداتها الجبائية بصفة خاصة ، الشيء الذى أدى الى إحداث ظاهرة خطيرة تتمثل في الضعف المزمن والشديد للايرادات الجبائية لميزانية البلدية .

ولقد برزت تساؤلات هامة حول ظاهرة ضعف الايرادات الجبائية للبلدية فقبل طرح هذه التساؤلات رأينا أنه من المنطق البدأ بالبحث في مضمون الايرادات الجبائية حتى يتسنى معرفة الكيفية المعتمد عليها في تصنيف هذه الايرادات وتوزيعها وتبيان بعد ذلك كيف أن توزيعها غير عادل ؟ .

واذا كانت الايرادات الجبائية لميزانية البلدية تتميز بضعف شديد تساءلنا عن الاسباب التي أدت الى احداث هذه الظاهرة وكمحاولة للتخفيف من شدة ضعف هذه الايرادات وجدت وسائل مختلفة .ما هي هذه الوسائل ؟ وما هو أثارها على استقلالية ميزانية

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

البلدية ؟ وهل تقضي على ظاهرة ضعف الايرادات الجبائية ؟

ولما اثبتت هذه الوسائل عجزها عن القضاء على هذا الضعف استوجب الامر البحث عن وسائل أخرى تمثلت في الاصلاحات الجبائية التي اتخذها المشرع الجزائري عبر قوانين المالية السنوية . ومن هنا كان السؤال يدور حول مضمون هذه الاصلاحات وأهم ما جاءت به من نتائج .

ومن خلال التقييم الانتقادي الموجه للاصلاحات الجبائية لاحظنا بروز وهيمنة الاتجاه المتمسك بعدم منح الجماعات المحلية وبالاخص البلديات ، صلاحيات في المجال الجبائي الشيء الذي لا يتماشى مع الاستقلال المالي . ومن هنا ظهرت ضرورة ابراز هذا الموقف واعطائه الأهمية التي يستحقها ضمن هذا الموضوع .

ومن أجل الوصول الى الاجابة عن كل سؤال طرح في هذه الدراسة فضلنا الطريقة التحليلية التي تقودنا بدون شك الى الالمام بالموضوع من كل جوانبه .

فهكذا سيتمحور البحث في بابين اثنين :

الباب الأول بعنوان ميزانية البلدية ويتضمن ثلاث فصول . خصص الفصل الثاني بعنوان الاطار الفني لميزانية البلدية والثالث بعنوان الرقابة على ميزانية البلدية للاجابة عن السؤال المتعلق بمدى تقييد البلدية في اعتماد ميزانيتها . وقبل هذا لا بأس في أن نجيب عن ما طرح من أسئلة حول مفهوم ميزانية البلدية وأهم القواعد التي تحكمها . وهو عنوان الفصل الاول من الباب الاول .

أما الباب الثاني من البحث قسم هو الآخر الى ثلاث فصول :

الفصل الاول بعنوان تصنيف وكيفية توزيع الايرادات الجبائية لميزانية البلدية . يجيب الفصل الثاني عن سؤال هام يتمثل في دراسة وتحليل أسباب ظاهرة ضعف الايرادات الجبائية لميزانية البلدية وأهم الوسائل التي يلجاء اليها حتى يخفف من شدة هذه الظاهرة . لذلك كان الفصل الثاني عنوانه . أسباب ضعف الايرادات الجبائية ووسائل تخفيف شدة هذه الظاهرة . وبعد ما توصلنا الى نتيجة عجز هذه الوسائل

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

في القضاء على هذا الضعف ومدى تأثيرها على استقلالية ميزانية البلديـــة ،
يأتي الفصل الثالث والاخير من الباب الثاني لدراسة ومناقشـــة الاصلاحـــات
الجبائية السنويـــة وتقييمنا الانتقـــادي لهذه الاصلاحات الهامة . ومـــــن
هنا كان تقسـيم الموضوع على الشكل الآتي :

الباب الاول : ميزانية البلدية .

الفصل الاول : مفهوم ميزانية البلدية والقواعد التي تحكمها .

الفصل الثاني : الاطار الفني لميزانية البلديـــــة .

الفصل الثالث : الرقابة على ميزانية البلديـــــــة .

الباب الثانـي : مدى ضعف الايرادات الجبائية لميزانية البلدية .

الفصل الاول : تصنيف وتوزيع الايرادات الجبائية .

الفصل الثاني : أسباب ضعف الايرادات الجبائية للبلديةووسائـــــل
تخفيف هذه الظاهـــــرة .

الفصل الثالث : الاصلاحات الجبائية وتقييمها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الباب الأول • ميزانيــة البلديــــــة

تمهيـــــد :

اذا كانت ميزانية البلدية تختلف من حيث المفهوم المنظور اليه حيث يوجد المفهوم الاقتصادى والمفهوم الاجتماعي والمفهوم الديناميكي والمفهوم القانوني فان رجال القانون ورجال الاقتصاد والمختصون بعلم المالية العامـــة يتفقون على أن الميزانية سواء كانــت ميزانية الدولة أو ميزانية البلدية هي عبارة عن رخصة تمنح من طرف جهاز منتخب الـــى جهاز تنفيذى معين • فعلى مستوى الدولة ، المجلس الشعبي الوطني هو الذى يمنــح رخصة ميزانية الدولة الى الحكومة التي تعتبر الجهاز التنفيذى • أما على مستوى البلدية فان المجلس الشعبي البلدى هو الذى يمنح الرخصة الى الهيئة التنفيذية •

تخضع رخصة ميزانية البلدية الى مجموعة من الأحكام والمبادئ العامة المعروفة في علم المالية العامة والتشريع المالي وتتمثل في قاعدة السنوية وقاعدة الوحدة وقاعـــدة الشمولية وقاعدة التوازن وقاعدة تخصيص الايرادات وقاعدة الأقدمية (1) •

يتم اعداد رخصة ميزانية البلدية وفقا لاطار فني واسع يشمل على الخصوص مجموعة من القواعد يجب احترامها والالتزام بها تتمثل على وجه التحديد في كيفية تنظيم الرخصـــة الميزانية وتحديد مضمونها ومراحل إعدادها • وهذه المراحل تضم تحضير وتصويت ومصادقة وتنفيذ الرخصة الميزانية •

يخضع تنفيذ ميزانية البلدية الى رقابة صارمة ومتنوعة تمارس على رئيس المجلس الشعبي البلدى باعتباره آمرا وعلى القابض البلدى باعتباره محاسبا عاما للبلدية •

كما أن ميزانية البلدية تخضع الى رقابة هامة يمارسها مجلس المحاسبـــــة من جهة ومن جهة أخرى المفتشية العامة للمالية •

على ضوء ما سبق ذكره قسم الباب الأول بعنوان ميزانية البلدية الى ثـــلاثة فصول وهي :

---

(1) [illegible]

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ الفصل الاول : مفهوم ميزانية البلدية والقواعد التي تحكمها .

ـ الفصل الثاني : الاطار الفني لميزانية البلديـــــــة .

ـ الفصل الثالث : الرقابة على ميزانية البلديـــــــة .

الفصل الأول : مفهوم ميزانية البلدية والقواعد التي تحكمها .

تعددت واختلفت ميزانية البلدية حسب الزاوية المنظور اليها ، فهناك المفهـــوم الاقتصادى والمفهوم الاجتماعي والمفهوم الديناميكي والمفهوم القانوني ، فعلى ماذا يحتوى كل مفهـــوم ؟

واذا كانت الرخصة الميزانية للبلدية تخضع الى مجموعة من القواعد فما هو مضمـــون هذه الأحكام والقــواعد ؟

على ضوء هذين السؤالين قسمنا الفصل الى مبحثين اثنين :

ـ المبحث الأول : مفهوم ميزانية البلدية .

ـ المبحث الثاني : القواعد التي تحكم ميزانية البلديـــة .

المبحث الأول : مفهوم ميزانية البلديـــة .

يرجع سبب اختلاف مفهوم ميزانية البلدية بصفة أساسية الى اختلاف وجهات نظر العلماء في هذا المجال : فوجهة نظر الاقتصادى تختلف عن وجهة نظر رجل القانون ووجهة نظر رجل علم المالية تختلف عن وجهة نظر رجل العلوم الاجتماعية .

ونظرا لهذا خصصنا ثلاثة مطالب لدراسة ومناقشة هذه المفاهيم :

ـ المطلب الاول : المفهوم الاقتصادى والاجتماعي لميزانية البلديـــة .

ـ المطلب الثاني : المفهوم الديناميكي لميزانيـــــــــة البلديـــة .

ـ المطلب الثالث : المفهوم القانونـي لميزانيـــــــــة البلديـــة .

المطلب الأول : المفهوم الاقتصادى والاجتماعي لميزانيـة البلدية .

يتضمن هذا المطلب دراسة ومناقشة كل من المفهوم الاقتصادي والمفهـــوم الاجتماعي لميزانية البلدية . لهذا خصصنا فرعا لكل من المفهـــومـين .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- الفرع الاول : المفهوم الاقتصادى لميزانية البلدية .

- **الفرع الثاني** : المفهوم الاجتماعي لميزانية البلديـة .

الفرع الاول: المفهوم الاقتصادى لميزانية البلدية .

خضعت البلدية الجزائرية فترة طويلة الى النظام الادارى المحلي الفرنسي تطبيقا للقانون المؤرخ في 05 أفريل 1984 والمتضمن قانون الادارة المحلية الفرنسية . وبما أن الوظائف التي كانت تمارسها البلدية آنذاك يغلب عليها الطابع التقليدى فقد عكست الميزانية هذه الوظائف . فلم يكن للطابع الاقتصادى أى أثر .

بعد الاستقلال وبعد صدور الامر رقم 24/ 67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية بالاخص، منحت البلدية كما سبق ذكره صلاحيات واسعة النطاق بحيث شملت المجال الاقتصادى والمجال الاجتماعي والمجال الثقافي الشيء الذى أدى الى اعادة النظر في مفهوم ميزانية البلدية التي أصبحت بعد صدور قانون البلدية لا تستجيب الى الدور الجديد الذى منح لها . لذلك أدخل قانون البلدية اصلاحات على ميزانية البلديـة تمثلت بصفة أساسية في تقسيم الميزانية الى قسمين أساسيين :

- قسم للتسـيير .
- قسم للتجهيز والاستثمار .

ولقد حل هذا التقسيم محل التقسيم القديم الذى كان يميز بين النفقات العادية والنفقات غير العادية والذى ساد منذ سنة 1862 . (1)

هذا ويمكن اجمال المبادىء التي تضمنها الاصلاح الذى عكس الدور الاقتصادى للبلديـة فيما يلي :

(1) لقد خضعت البلدية الجزائرية الى هذا القانون حتى سنة 1962 بسبب الفراغ الذى وجدت فيه الادارة الجزائرية بعد خروج الفرنسيين .
وقد كان يتم تنفيذ نفقات البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العامة التي خصها المرسوم المؤرخ في 31 ماى 1862 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

1- التبسيط في وثائق الميزانية .

2- أصبحت الوظائف الاقتصادية للبلدية مجسدة في قسم التجهيز والاستثمار .

3- تأسيس الاقتطاع الذي يمول قسم التجهيز والاستثمار بصفة الزامية .

4- تعويض التمييز التقليدي للنفقات على أساس كل مصلحة الى تقسيم جديد على أساس طبيعة الوظائف مما يسهل اعطاء المعلومات الدقيقة والصادقة للنفقات الخاصة بالاستثمارات الاقتصادية [1]

الفرع الثاني : المفهوم الاجتماعي لميزانية البلدية .

تضمن الميزانية البلدية بصفة عامة تلبية الحاجات الجماعية التي يحتاجها السكان الموجودين في أقليم البلدية : من تجهيزات جماعية كالصيانة والماء والكهرباء والتعليم والصحة ... الخ .

والواقع أن أنشطة البلدية تكون حسب أهمية البلديات حيث تختلف وتتفاوت الحاجات من بلدية الى بلدية أخرى . فاذا كانت البلدية كبيرة الحجم غنية ومتحضرة فان حاجات السكان تكثر ويزيد حجمها أي تزيد نفقاتها . أما اذا كانت البلدية صغيرة الحجم وفقيرة فان حاجات المواطنين تقل .

هذا ويلاحظ أن الجانب الايجابي في المفهوم الاجتماعي لميزانية البلدية يكمن أساسا في كونه يلبي حاجات المواطنين وهذا عن طريق التوزيع العادل والعقلاني للنفقات والايرادات بحيث تكون الاستفادة عادلة بين المواطنين .

المطلب الثاني : المفهوم الديناميكي لميزانية البلدية . [2]

٤٢٠٤١٧

يرى هذا المفهوم بأن ميزانية البلدية هي معرفة قبل كل شئ ثم أنها تعبير عن إختيار، وأخيرا فهي ترجمة لمجموعة من الوسائل . خصصنا ثلاثة فروع لدراسة ومناقشة كل عنصر من هذه العناصر على التوالي :

---

(1) محمد زغداوي - دور المجموعات المحلية في التنمية الاقتصادية - رسالة الماجستير في القانون العام - سنة 1985- جامعة قسنطينة - معهد الحقوق والعلوم الادارية ص 116 .

(2)

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ الفرع الاول : ميزانية البلديـــة هي معرفـــة •

ـ الفرع الثاني : ميزانية البلدية هي تعبير عن اختيـار •

ـ الفرع الثالث : ميزانية البلدية هي ترجمة لمجموعة من الوسائل •

الفرع الأول : ميزانية البلدية هي معرفة •

تتضمن ميزانية البلدية عددا من الوثائق : الميزانية الأولية والميزانية الاضافيـة والحساب الادارى والرخص الخاصة • الا أن الوثائق هذه لا يعني المساس بقاعدة وحـدة الميزانية التي سوف تدرس وتناقش في قسم لاحق وبذلك فان ميزانية البلدية تشكل وثيقـة حسابية يمكن بواسطتها معرفة ما يحصل عليه من ايرادات مع كيفية تحصيلها من جهة • ومـن جهة أخرى يمكن عن طريقها معرفة ما ينفق وكيف يتم انفاقه •

فاذن المعرفة التي تقدمها الميزانية عن مختلف الدورات المالية التي تتعلـق بالهيئة تعادل أو تساوى ضبطا في الالتزامات تجاه الهيئات المنتخبة • فالميزانية اذن تقوم بتزويد أنشطة وأعمال البلدية خلال سنة كاملة •

الفرع الثاني : ميزانية البلدية هي تعبير عن إختيار •

ان الأمر رقم 24ـ67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 • كلف البلدية بانجـاز وتنفيذ وظائف واسعة النطاق ومن أجل تأدية هذه المهمة يتطلب الأمر من السلطات المنتخبة أن تلتزم بتطبيق سياسة محكمة وعقلانية لذلك فهي تقوم بتحديد جميع التوجيهات التي ترى فيها أهمية وبالتالي انجازها •

والواقع أن الاعتماد على هذا الاختيار والالتزام به هو في الحقيقة أمر يرفض لسياسة غير محكمة والعمل على أن تكون ميزانية البلدية هي فعلا عكس ذلك •

الفرع الثالث : ميزانية البلدية هي ترجمة لمجموعة من الوسائل •

ان ميزانية البلدية هي ترجمة لمجموعة من الوسائل لانه في حقيقة الأمر لا يمكن تسجيل ارادة ضمن الواقع الا بنقلها في سجلات الميزانية • فالميزانية تمثل الوسائل الماليـــة التي يمكن أن تحقق الشئ الذى اعتـــبر ضروريا •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ولكن لا أحد يستطيع أن يعمل كل شئ وفي الحال • يجب قبل كل شئ القيام بعملية الاختيار ثم بعد ذلك اعداد سجل الاستحقاق الخاص بالاستحقاق • فمن الضروري اذن أن يتم الاختيار بصرامة وأن يتم الانجاز بكل مواظبـــــــة •

هذا ويتطلب الانجاز المواظبة والالتزام المستمر بالاختيارات الأولية التي تـــم الاتفاق عليها والامتناع عن القيام بأي شئ الا بعد ما تم اقراره من قبل • ولكن اذا القينـــا نظرة على كل ما سبق ذكره ،فان الأمر يتطلب توافر الشجاعة الوطنية والأمانة العلمية • الا يمكن لهتين الصفتين أن تكونـا ضروريتين في المترشح الذي يسير الأموال العامة أي نقـــود الغير ؟ لأنه في الواقع يجب على المترشح أن يأخذ بعين الاعتبار أن مرشحيه أو بالاحـــرى ناخبيه هم في نفس الوقت مستهلكين ودافعي ضرائب • فاذا كان الأولون يطالبون باصـــرار المزيد من التجهيزات والخدمات فان الآخرين سرعان ما يفاجئون أمام المبلغ الواجب دفعـــه مع أنهم في الحقيقة رجل واحد • فالمترشح يأخذ دائما بعين الاعتبار الرغبات الغير مشبعـة والقدرات المساهمة المحددة حتما • فهذا الاجراء الصارم والواجب على كل مسير (المنتخب باعتباره موظفا في اطار الوظيف العمومي) لا يؤثر بالضرورة في فعالية الخدمات المقدمة •

ان الفعالية شئ آخر فهي عكس الافراط كالتبذير ،فهي اختيار دقيق للنشاطـات واستعمال عقلاني للامكانيات المالية • فهي بذلك دراسة تحليلية للاسعار ورفض لكل نفقـــة غير اجبارية • هذا ما يطلق عليه الصرامة التي تشكل قوة الديمقراطية .(1)

<u>المطلب الثالث</u> : المفهوم القانوني لميزانية البلديـــــة (2)

عرفت المادة 224 من الأمر رقم 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية ميزانية البلدية على النحو التالي:" ميزانية البلدية هي الجدول السنوي للتقديرات الخاصة بمداخيلها ونفقاتها. وهي تشكل كذلك أمرا بالاذن والادارة يمكن من حسن ســـــير المصالح العمومية للبلديـــــة " •

يتضمن المفهوم القانوني لميزانية البلدية ،وطبقا للمادة المذكورة أعلاه ثـــلاثة عناصر يمكن دراستها ومناقشتها ضمن ثلاثة فروع هي :

---

(1) [illegible] - [illegible] - P. [illegible]

J. L. [illegible] - [illegible] - [illegible] - les cahiers de la formation Administrative - [illegible] - p. [illegible].

- الفرع الاول : ميزانية البلدية هي جدول تقديرات ٠
- الفرع الثاني: ميزانية البلدية هي أمر بالترخيص ٠
- الفرع الثالث: ميزانية البلدية هي أمر بالادارة ٠

الفرع الاول : ميزانية البلدية هي جدول تقديرات ٠

ان ميزانية البلدية هي عبارة عن جدول تقديرات خاص بالايرادات والنفقات السنوية ويمثل جدول التقديرات الارقام والمبالغ المحتملة التي ينتظر الحصول عليها من المصادر المختلفة للايرادات ويضاف الى ذلك الارقام المتوقع انفاقها خلال سنة من الممارسة ٠

فاذن تكمن أهمية التقديرات في ضرورة تنظيم الايرادات من جهة وتنظيم النفقات من جهة أخرى ٠ لذلك عندما يعطي تعريف الميزانية أهمية لفكرة التقديرات فهو يعطي لرخطة الميزانية طابعا ظنيا واحتماليا اذ أن الميزانية كما سبق ذكره تقدر النفقات والايرادات ٠

فالارقام التي تعطيها اذن ليست بأرقام مؤكدة وصحيحة ولكنها أرقام احتمالية فقط (1) ٠

هذا ويلاحظ بأن قيمة الميزانية وخاصة توازنها يتعلقان بدقة التقديرات التي يجب أن تعتمد بقدر الامكان على أسس وضوابط علمية وعملية ٠ (2)

الفرع الثاني : ميزانية البلدية هي أمر بالترخيص :

اتضح لنا بعد تعريف ميزانية البلدية واستخلاص عناصرها الثلاثة بأن عنصر الترخيص هو الحجر الاساسي والمركزي ٠

فالرخصة كما سبق بيانه سواء تعلق الامر بميزانية الدولة أو ميزانية البلدية تمنح من طرف جهاز تشريعي الى جهاز تنفيذي ،فالمجلس المجلس الشعبي الوطني الذى يمثل السلطة التشريعية على مستوى الدولة يمنح الرخصة الميزانية الى الهيئة التنفيذية في الحكومة أما على مستوى البلدية فان المجلس الشعبي البلدى وهو الهيئة المنتخبة أى التشريعية على مستوى البلدية هو الذى يختص بمنح الرخصة

---

(1) Louis Trottabas - Finances publiques - Dalloz - 2e édition - Année 1966 - page 94.

(2) أنظر زين العابدين ناصر - علم المالية العامة - دار النهضة العربية - ص 344

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الميزانية الى المجلس التنفيذى المكلف بتنفيذها • وعن طريق التصويت على الميزانية البلدية ، يمنح المجلس الشعبي البلدى الرخص التاليـــة :

- الرخص الضرورية لاعداد وقبض الضرائب المحلية من طرف ادارة الضرائب •
- جميع الرخص التي من شأنها منح رئيس المجلس الشعبي البلدى الحق في تسيير كل المصالح العامة الموجودة في اقليم البلدية •
- الرخص المتعلقة بادارة الأموال والاملاك التابعة للبلديـــة (1)

الفرع الثالث : ميزانية البلديـة هى أمر بالادارة •

تعددت واختلفت الصلاحيات العامة التي يمارسها المجلس البلدى وقد نص عليها الأمر رقم 24-67 بتاريخ 18 جوان 1967 والمتضمن قانون البلدية وبالتحديد فـــي الكتاب الأول والثاني منه (2).

وفي الميدان المالي كلف المجلس الشعبي البلدى بالصلاحيات التالية :

- الميزانية التي تشكل الوثيقة الأساسيـة التي ترسم جميع الأنشطة التي تقـــوم بتنفيذها وانجازها البلدية منها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية •
- رخص البرامج الاستثمارية مهما كان نوعها وحجمها وأهميتها •
- القروض التي يحق للمجلس الشعبي البلدى ابرامها مع المؤسسات والاجهزة المصرفية المختلفة في حالة ما اذا اقتضت الضرورة ذلك •

واذا كانت وظائف البلدية تختلف وتتنوع فان المجلس الشعبي البلدى هو الـذى يكلف بادارتها • وما يهم الادارة الا السير الحسن لجميع هذه المصالح والمؤسسات القائمة في اقليم البلدية التي تشرف عليها •

---

(1) J.R. Meunier - B. Sportisse - OP.cit. page 68.

(2) أنظر القانون رقم 81-09 بتاريخ 04 يوليو 1981 يعدل ويتمم الامر رقم 24/67 بتاريخ 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الثاني : القواعد التي تحكم ميزانية البلدية •

تبدو الرخصة الميزانية لأول وهلة أنها لا تختلف عن الرخصة الميزانية للدولة بسبب وجود الجهاز المنتخب المتمثل في المجلس الشعبي البلدى وهو الذى يرخص للجهاز التنفيذى تنفيذ الايرادات والنفقات • أما على مستوى الدولة فان البرلمان المتمثل في السلطة التشريعية وهو الجهاز المنتخب ، يمنح الرخصة الميزانية للحكومة أى السلطة التنفيذية بهدف تنفيذ النفقات والايرادات (1) •

الا أن الخلاف يكمن في مدى حرية كل جهاز منتخب في منح الرخصة الميزانية فالسلطة التشريعية على مستوى الدولة تملك كل الحرية وكل السيادة في اقرار نفقاتها وايراداتها كيفما تشاء ومتى تشاء • فهي تهيمن على الحياة الوطنية • أما على مستوى البلدية فان المجلس الشعبي البلدى لا يملك حرية منح الرخصة الا في حدود سلطاته • فالرخصة هنا مزدوجة المعنى اذ تضاف اليها سلطة الوصاية التي تمنح هى الأخرى المجلس الشعبي البلدى رخصة في اقرار النفقات والايرادات التى تراها مناسبة •

واذا كانت الرخصة الميزانية البلدية تختلف عن الرخصة الميزانية للدولة في هذا الشأن فانها لا تختلف عنها من حيث خضوعها الى القواعد العامة المقرة في التشريع المالى (2) •

ومن هنا تحدد الرخصة الميزانية البلدية مثل الرخصة الميزانية للدولة من حيث الزمان بقاعدة السنوية ومن حيث المبلغ بقاعدة الشمولية ومن حيث تقديمها بقاعدة الوحدة ومن حيث مداها بقاعدة التوازن ومن حيث موضوعها بقاعدة تخصيص الايرادات ومن حيث أقدميتها بقاعدة الأقدمية • (3)

وعن موضوع أو مضمون كل قاعدة من هذه القواعد المختلفة خصصنا مطلبين اثنين • هذا ويلاحظ بأن اعتمادنا هذا التقسيم لا يعني وجود تكامل مطلق بين هذه القواعد وانما حفاظا على منهجية البحث فقط •

---

(1) Louis Trottabas - op.cit. - page 60

(2) Louis Trottabas - op.cit. - page 62 et suite

(3) Louis Imbert - Budget communal - op.cit. -

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- المطلب الاول : قاعدة سنوية ووحدة وشمولية ميزانية البلديـــــة

- المطلب الثاني : قاعدة توازن ميزانية البلدية وتخصيص ايراداتها وقاعدة أقدميتها .

المطلب الأول : قاعدة سنوية ووحدة وشمولية ميزانية البلدية .

يتم تحديد ميزانية البلدية كما هو الأمر بالنسبة الى ميزانية الدولة من حيث الزمـــان بقاعدة السنوية ، ومن حيث التقديم بقاعدة الوحدة ، ومن حيث المبلغ بقاعدة الشمولية . نحاول في هذا المطلب دراسة ومناقشة كل قاعدة على حدة وذلك فـي ثلاثة فروع متتاليــــة :

- الفرع الاول : قاعدة سنوية ميزانية البلديـــــة .
- الفرع الثاني : قاعدة وحدة ميزانية البلديـــــة .
- الفرع الثالث : قاعدة شمولية ميزانية البلديـــــة .

الفـــرع الأول : قاعدة سنوية ميزانية البلديـــة .

مثل ميزانية الدولة ، تخضع ميزانية البلدية الى قاعدة السنوية . وقد جرى العرف على أن تكون مدة الميزانية سنة بكاملها على أساس أن هذه الفترة كفيلة بتحقيق الرقابة على اجراءات الانفاق وتحصيل الايراد بشكل دوري أو محدود لفترة ليست قصيرة ولا طويلة ، مما يساعد علـى انضباط عمليات التقدير[1] فاذن تخضع الرخصة من حيث الزمان الى قاعدة السنوية ، فتخصص لها قائمة تتضمن جميع النفقات المخصصة وجميع الايرادات الضرورية لدفعها .

وقد تعددت الأسباب التي أدت الى تحديد فترة الميزانية بسنة ، يمكن اجمالهـــا فيما يلي :

1- ان غالبية الحسابات الاخرى سواء كانت عامة أو خاصة تحدد بسنة . فتغييـــر هذه المدة قد يؤدي الى الاخلال بالحياة الاقتصادية في كل وقت .

2- تلائم فترة السنة للنفقات والايرادات التي تتفاوت باختلاف فصول السنة .

3- ان مراحل تحضير ومناقشة واعتماد الميزانية يتطلب وقتا محددا وجهدا كبيرا يصعب تكرار مثل هذا العمل خلال فترات قصيرة من الزمن . فالقاعدة السنوية في الأخير تضمن أو بالاحرى تهدف الى فعالية الرخصة ودقة التقدير (2) .

---

(1) أنظر زين العابدين ناصر - علم المالية العامة - دار النهضة العربية ، ص 353

(2) Louis Trottabas - Finances publiques - op. cit [illegible]

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وقد نصت المادة 244 من الأمر رقم 24ـ67 بتاريخ 18 جوان 1967 والمتضمن قانون البلدية على ما يلي :

" أن ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة بمداخيلها ونفقاتها السنوية " فميزانية البلدية تنتخب اذن لمدة سنة كاملة وفي اطار السنة المدنية • الا أن هذه القاعدة لا ينظر اليها على اطلاقها اذ يتضح في بعض الحالات أهمية الخروج عنها استثناء من الأصل العام الذى ذكر أعلاه • الشيء الذى ادى الى وجود ميزانيات برامج التجهيز والاشغال الضخمة التي يتم تمويلها خلال فترات تفوت بالكثير مدة سنة •

الفرع الثاني : قاعدة وحدة ميزانية البلدية •

تخضع ميزانية البلدية مثل ميزانية الدولة الى قاعدة الوحدة التي تقوم على فكرة ادراج أو تجميع عناصر الميزانية في وثيقة واحدة ضمانا للوضوح والتوازن المالي •

ان عملية تجميع النفقات والايرادات في وثيقة واحدة ،واجراء مقارنة فيما بينها سوف يسهل بيان كل فائض أو كل عجز كما يبين طريقة تمويل العجز اذا ظهر • وأخيرا فان نسبة النفقات والايرادات تحدد في شكل أرقام تسجل في وثيقة واحدة •(1)

هذا وتتعقد العملية لو تعددت الميزانيات اذ تتدخل الحسابات بعضها ببعض مما يؤدى الى صعوبة وتعقيد فرض الرقابة المالية التي تمارسها السلطة المركزية • كما أن تعدد الميزانيات يسيء التصرف في الأموال ومن هنا فان الأمر يقضي بضرورة تقييد جميع النفقات والايرادات التقديرية المتوقعة خلال السنة المقبلة في وثيقة واحدة بسيطة يسهل الرجوع الى البيانات المتعددة للنفقات والايرادات •

وقد أدت الضرورة العملية الى الخروج عن قاعدة وحدة الميزانية وذلك بوجود الميزانيات الملحقة المتعلقة بالأنشطة التجارية والصناعية •

وفي هذه الحالة يتطلب الأمر عدم ادماج حسابات هذا النظام في الميزانية بسبب طبيعة الميزانيات الملحقة الخاصة التي تهدف الى الربح أو تحقيق خسائر•

وقد خضعت ميزانية البلدية الى هذا المبدأ الا أن الضرورة تقضي بأن تمنح الرخصة الميزانية للبلدية عدة مرات خلال مراحل مختلفة بهدف اجراء التعديلات اللازمة في التقديرات •

---

(1) J.R Meunier R. Sportiche - Finances , [illegible] communes - op. cit. page 68

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لقد أدت الضرورة الى وضع ثلاثة وثائق متتابعة ومتلازمة وهي[1]: الميزانية الاولية والميزانية الاضافية والحساب الادارى .

أولا : الميزانية الاولية .

أطلقت عليها هذه التسمية لانها تشكل الوثيقة الاولى التي يتم التصويت عليها بعد تقديمها من رئيس البلدية الى المجلس الشعبي البلدى.[2] فهي تمثل حالة تقديرات يتم اعدادها بناء على الايرادات والنفقات الخاصة بالممارسة السابقة والمعروفة مسبقا بصفة دقيقة .

هذا ويتم التصويت على الميزانية الاولية مبدئيا قبل أول شهر جانفي ، هذا ما نصت عليه المادة 245 الفقرة الاولى من الامر رقم 24-67 المؤرخ في 18 جوان 1967 والمتضمن قانون البلدية اذ جاء فيها ما يلي : " توضع الميزانية قبل بدء السنة المالية ."

ثانيا : الميزانية الاضافية .

يتم اعداد الميزانية الاضافية بعد غلق الممارسة مباشرة وبعد اعداد الحساب الادارى . هذا ويعتبر العمل بالميزانية الاضافية عملا سابقا على الحساب الادارى . فالميزانية الاولى كما جاء اعلاه يتطلب تنفيذها بعض التعديلات قد تكون ضرورية نتيجة ظهور ايرادات جديدة لان تقديرات النفقات المقيدة في الميزانية الاولية غير كافية الشيء الذى يتطلب تقييد نفقات جديدة يتم بعد ذلك تحويل تعديل عمليات الميزانية الاولية الى الميزانية الاضافية .

هذا وتتميز الميزانية الاضافية بمعناها المزدوج .

- فهي حساب منقول (Budgets reports) بمعنى أنها تسترد العمليات الميزانية التي بدئ في تنفيذها خلال الممارسة السابقة ولكن لم تنتهي عند غلق الممارسة الجارية .

- وهي حساب منقول بالنسبة الى الفائض أو العجز الناتج عن العمليات الميزانية المتعلقة بالممارسة .

فالميزانية الاضافية اذن تتضمن ما يلي :[3]

فيما يخص الايرادات ، فائض الممارسة التي تم غلقها بالاضافة الى الارصدة للتحصيل (restes à recouvrer)

فيما يخص النفقات ، الرصيد للسداد (restes à payer) ، نصاب الاعتمادات المتعلقة بالايرادات التي يتم تحصيلها كما يجب على الميزانية الاضافية ان تتضمن النفقات مبتدأة (dépenses engagées) خلال الممارسة السابقة والتي لم يتم تقييدها في حساب الرصيد

---

(1) André Foulloche-Introduction à la [illegible] 86

(2) Lainville - qu'est-ce que le budget communal [illegible]

(3) Merlo - le budget communal - page [illegible]

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

للسداد لأنها لم ترقم بدقة • ثم أن الميزانية الاضافية هي تصحيح واضافة (rectificatif - additif) .
يجب عليها اذن أن تأخذ بعين الاعتبار كل تعديل قد يحصل في الوضعية المالية للبلديـــة ابتداء من التصويت على الميزانية الأولية •

ثالثـا : الحساب الاداري(٩)

وهو وثيقة من الوثائق التي تشكل ميزانية البلدية ،وقد نصت المادة 270 من الأمــر رقم 24ـ67 بتاريخ 18 جوان 1967 والمتضمن قانون البلدية ما يلـــي :

" تقدم الحسابات الرئيسية الخاصة المختومة الى رئيس المجلس الشعبي البلدي قبـل المداولات حول الميزانية الاضافية للسنة الجارية • وتجرى المصادقة عليها ضمن الشـــروط المنصوص عليها في المادة 107 " •

أعطت هذه المادة الحق للمجلس الشعبي البلدي في الاطلاع على تسيير البلديـة ومعرفة وضعيتها المالية في أي وقت •

هذا وكان الحساب الاداري مجرد وسيلة للرقابة ثم تحول بعد الاصلاح الى ميزان خاص بالعمليات المالية التي يقوم باعدادها الآمر البلدي خلال الممارسة • فهذه القابلية الجديدة جعلت منه حساب استغلال وحساب خسائر وحساب للارباح التي تحققها البلدية •

يتضمن الحساب الاداري قسمان للتسيير وفرعين آخرين : فرع خاص بالتجهيز وفـرع خاص بالاستثمار الاقتصادي • فهو يشمل قائمة النفقات وقائمة الايرادات •

هذا ما تحتوى عليه ميزانية البلدية ولكن في بعض الحالات يقتضي الأمر اضافـــة وثائق أخرى تدرج في الميزانية وتتمثل في فتح اعتمادات ورخص خاصة • يأتي فتح الاعتمادات بين الميزانية الأولية والميزانية الاضافية • ويهدف الى تخصيص بعض النفقات التي لم تكـــن معروفة خلال اعداد الميزانية الأولية •

في الخلاصة يمكن القول بأن هذه الوثائق بجميع أنواعها تهدف الى تعديــــل أو تكملة مضمون ميزانية البلدية وليس المساس بمضمون القاعدة نفسها • هذا ويمكن اجمـــال الأسباب التي أدت الى الأخذ بهذه الوثائق فيما يلـــي :

---

(٩) Benelhadj Djelloul Zoulikha -l'évolution des [illegible] -Aperçu sur les textes de base en la matière- [illegible] de stage - DEA - année 1984 - page

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- تفسير بعض النفقات والايرادات بطريقة غير مطابقة للواقع •
- جهل بعض النفقات والايرادات خلال إعداد الوثيقة الاولية •
- قد تؤدى نتائج الممارسة في بعض الأحيان الى ضرورة الأخذ بهذه الوثائق

<u>الفرع الثالث</u> : قاعدة شمولية ميزانية البلدية •(1)

يقصد بقاعدة شمولية الميزانية ادراج كافة الايرادات والنفقات في وثيقة الميزانية العامة بحيث لا يسمح بخصم نفقات أى مصلحة عامة من ايراداتها وبحيث لا يخصص أى نوع من الايرادات بذاته الى وجه معين من أوجه النفقات العامة•

هذا وقد يميز بين قاعدة وحدة الميزانية وقاعدة شموليتها الأنه في الحقيقة لا يتعلق الأمر بقاعدتين متميزتين بل التعبير عن نفس الفكرة في مظهرين مختلفين اذ يجب على الرخصة الميزانية أن تتضمن جميع النفقات والايرادات • والمجموع الحاصل يذكر في نفس الوقت المبلغ الذى يضم في عمل واحد (acte unique) جميع الرخص الميزانية وتفصيلها •

ان قاعدة وحدة الميزانية تتطلب اعداد عمل ميزاني واحد (acte Budgétaire)
بينما قاعدة شمولية الميزانية تتطلب ادراج كل النفقات والايرادات في هذا العمل الميزاني ومن هنا نلاحظ مدى تكامل القاعدتين • قاعدة شمولية الميزانية وقاعدة وحدتها • فقاعدة الشمولية التي قدمت كمظهر مكمل لقاعدة وحدة الميزانية تعنى نوعا من تقديم الرخص الميزانية وهذا التقديم يمكن أن يتم وفقا لطريقتين :

1- طريقة الميزانية الصافية (Budget Net)

2- طريقة الميزانية الاجمالية (Budget Unique)

تتمثل الطريقة الاولي في وجود مقاصة بين الايرادات والنفقات التي تم انفاقها للحصول على ايرادات • كما تجرى مقاصة للنفقات والايرادات الناجمة عنها بحيث لا يدرج في باب الايرادات بالميزانية الا فائض الايرادات على النفقات ولا يدرج من النفقات الا فائض النفقات على الايرادات•

ان طريقة الميزانية الصافية منافية لقاعدة الشمولية • فهذه الطريقة تؤدى الى اضعاف الرقابة التي تمارس على النفقات وعلى ايرادات الدولة اذ أنها تؤدى الى تستر بعضها

---

(1) Louis Tabert - le budget communal - op.cit.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وراء عملية المقاصة الشيء الذى يؤدى بالمصالح الحكومية الى عدم الاقتصاد في الانفاق اذ أن عدم الاقتصاد لا يظهر في الميزانية •

أما الطريقة الثانية وهي طريقة الميزانية الاجمالية ،فانها تقضي بأن جميع النفقات والايرادات تسجل في الميزانية ،فلا يمكن خصم نفقات مصلحة ما من ايراداتها ولا يخصص أى نوع من الايرادات العامة وحدة واحدة تستعمل في تغطية النفقات العامة (1) •

ان هذه القاعدة تتضمن فعالية الرخصة الميزانية وذلك عندما تحدد من حيث المبلغ اذ أن هذه القاعدة تستبعد تماما عملية المقاصة التي تعتمدها الطريقة الاولى •

هذا ولا تختلف ميزانية البلدية عن ميزانية الدولة في هذا المجال • فهي تلتزم برسم كل الايرادات والنفقات دون اجراء أية مقاصة •

المطلب الثاني: قاعدة توازن ميزانية البلدية وتخصيص ايراداتها وقاعدة أقدميتها •

تحدد الرخصة الميزانية من حيث المدى بقاعدة التوازن ومن حيث الموضوع بقاعدة تخصيص الايرادات ومن حيث أقدميتها بقاعدة الاقدمية ،نحاول دراسة ومناقشة مضمون هذه القواعد في ثلاثة فروع متتالية :

- الفرع الاول : قاعدة توازن ميزانية البلدية •
- الفرع الثاني : قاعدة تخصيص ايرادات ميزانية البلدية •
- الفرع الثالث : قاعدة أقدمية ميزانية البلدية •

الفرع الاول : قاعدة توازن ميزانية البلدية •

من القواعد الأساسية التي تحكم ميزانية البلدية قاعدة التوازن بين الايرادات والنفقات . ويقصد بها أن لا تزيد النفقات عن الايرادات كما لا تزيد الايرادات عن النفقات

وقد جرى العرف المالي على أن الميزانية تكون في حالة توازن اذا تعادلت الايرادات بالنفقات• وقد اعتبرها الفكر الكلاسيكي قاعدة ذهب (Régle D'or) فهي الدليل القاطع لحسن التسيير المالي • وعلى هذا الأساس منع أى عجز أو فائض في الميزانية • ويظهر الفائض

---

(1) Louis Trottabas. Finances publiques . op. cit . page 128

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الميزاني في حالة تفوق الايرادات على النفقات أو عندما تكون النفقات أقل من الايرادات [1]

أما في حالة العجز الميزاني تكون الايرادات أقل من النفقات أو عندما تكون النفقات أعلى من الايرادات

في الحالة الاولـــى : ا > ن أو ن < ا

في الحالة الثانيـــة : ا < ن أو ن > ا

لقد جعل قانون البلدية قاعدة التوازن قاعدة أساسية للاستقلال المالي للبلدية بحيث اذا انعدمت تبقى البلدية في حاجة دائمة ومستمرة الى المساعدات التي تقدمها لها الدولة وبالتالـــي تبقى دائما في حالة تبعية .

لقد نصت المادة 250 من الامر رقم 24-67 بتاريخ 18 جوان 1967 المتضمن قانـــــون البلدية على ما يلي : " اذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن فان السلطة المختصة هي تضبط الميزانية وتتولى اجراءات التوازن ، فلا يحق بعد ذلك للمجلس الشعبي البلدى رفع دعوى ضـــد القرار الذى تتخذه السلطة الوصية " .

هذا وتنقسم الميزانية الى قسمين :

- قسم خاص بالتسيير .

- قسم خاص بالتجهيز العام والاستثمار .

وقد أكدت المادة 246 من قانون البلدية في فقرتها الاخيرة على مبدأ التوازن لكل قسم في نفقاته وفي ايراداته اذ جاء فيها مايلي: "ويجرى لزوما لكل قسم توازن خاص بالايرادات وبالنفقـــات" .

يبين مضمون هذه المادة أن مبدأ التوازن يتميز بالطابع الالزامي لذا لا يحق الاستغناء عنه .

الامثلـة الآتي بيانها تبين معنى الميزان (Balance)

---

(1) Ben Aissa - Budgets Comptes et Bilans de la [illegible] publique - Cours donné aux étudiants de la fac [illegible] - [illegible] année 197[illegible] page 5

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

(1) قسم التسيير

مجموع النفقات	800	مجموع الايرادات	1000
فائض الايرادات	200	مجموع النفقات	____
مجموع متساوى	1000	....	1000

(2) قسم التجهيز العام والاستثمار

مجموع النفقات	1300	مجموع الايرادات	1150
فائض الايرادات	____	فائض النفقات	150
مجموع متساوى للايرادات والنفقات	1300	....	1300

(3)

مجموع نفقات التسيير	800	مجموع ايرادات التسيير	1000
مجموع نفقات التجهيز والاستثمار	1300	مجموع نفقات التجهيز والاستثمار	1150
	2100		2150
فائض الايرادات	50	فائض النفقات	____
مجموع متساوى للنفقات والايرادات ..	2150		2150

---

(2) J.M. Meunier , B. Sportisse - Finances - Comptabilité des Communes (3)
OP. Cit Page 72

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفرع الثاني : قاعدة تخصيص ايرادات ميزانية البلدية .

تضاف الى قاعدة توازن ميزانية البلدية ، قاعدة أخرى تقضي بتخصيص ايرادات ميزانية البلدية فبعض الايرادات يجب أن تحفظ لتمويل نفقات قسم التسيير وتتمثل في الايرادات الضريبية بينما البعض الآخر يخصص لضمان تغطية نفقات التجهيز والاستثمار وهو منتوج القروض .

فاذن تخصص الايرادات الضريبية في تغطية نفقات التسيير في الدرجة الاولى وتغطية نفقات التجهيز جزئيا في الدرجة الثانية هذا ويختلف الوضع بالنسبة الى الدولة حيث تعمل في هذا الاطار بقاعدة عدم تخصيص الايرادات التي تقضي بقبض الايرادات الجبائية ووضعها في الخزينة مع جهل استخدامها في نفقات معينة ومحددة .(1)

واذا كانت الدولة تعمل بهذه القاعدة أى عدم تخصيص الايرادات ، فانها في مجال النفقات تطبق قاعدة تخصيص الاعتمادات التي تسير عليها أيضا ميزانية البلدية اذ تنص المادة 248 من الامر رقم 24/67 بتاريخ 18 جوان 1967 والمتضمن قانون البلدية ما يلي :

" يصوت على الاعتمادات بابا ومادة ويسوغ للمجلس الشعبي البلدى اجراء تحويلات من مادة الى مادة داخل نفس الباب غير أنه لا يجوز له بتحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات معينة " فاذن وكما هو واضح من المادة ، فان ميزانية البلدية تخضع الى قاعدة تخصيص الاعتمادات كقاعدة عامة . ويطبق الاستثناء على الاعتمادات التي تم تقييدها بخصيصات معينــــــة .

---

(1) Louis Trottabas - Finances Publiques - O. Cit Page 104 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفرع الثالث : قاعدة أقدمية ميزانية البلدية .

يتطلب الطابع التقليدي للميزانية أن يتم التصويت على الميزانية قبل المدة التي تحمل اسمها ، ذلك هو بمثابة قاعدة مطلقة اذ عندما تصل الرخصة الميزانية الى نهايتها فان الحكومة تجرد من السلطة التي تمنحها حق التصرف في تأدية النفقات والايرادات . فلا تؤدى أدنى نفقة ولا أدنى ايراد . فيجب عندئذ فتح رخصة جديدة قبل فتح مدة ميزانية جديدة والا توقفت البلاد حالا .

ومهما كانت أهمية هذه القاعدة ، فقد اقتضت الضرورة الخروج عليها وذلك بتعديلها أو التخفيف عنها مما يعطيها من المرونة لذلك يوجد اعتباران اثنان قد يؤديان الى تعديلها وهما :

- حالة تأخر التصويت على الميزانية الجديدة في المدة المحددة .
- حالة ما اذا أظهرت الميزانية التي يتم التصويت عليها وفقا لقاعدة الأقدمية خلال تنفيذها ، أخطاء أو فراغا في الرخص الممنوحة .

وقد اهتم قانون البلدية الصادر بالأمر رقم 24-67 بتاريخ 18 جوان 1967 بهذه القاعدة اذ جاء في المادة 253 منه ما يلي : " اذا لم تضبط ميزانية البلدية نهائيا لداع ما قبل بدء السنة المالية فيستمر في انجاز المداخيل والنفقات العادية المقيدة على آخر السنة المالية لحين المصادقة على الميزانية الجديدة ".

يتضح من مضمون هذه المادة أنها تتضمن قاعدة الأقدمية كمبدأ عام والاستثناء الوارد عليها ، بمعنى أن القاعدة بمجرد انتهاء الرخصة يشرع في التصويت على ميزانية جديدة . ولكن فيما اذا طرأ تأخر في التصويت لأى سبب من الأسباب ، فانه يستمر في انجاز المداخيل والنفقات التي تم تقييدها حتى تتم المصادقة على الميزانية الجديدة . اذا كان من السهل تحديد المفاهيم المختلفة التي تتضمنها ميزانية البلدية وأهم القواعد التي تحكمها فان خضوعها لاطار فني واسع عملية معقدة . هذا ما نحاول توضيحه في الفصل الآتي بعنوان الاطار الفني لميزانية البلدية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الثاني : الاطار الفني لميزانية البلدية .

تهدف الميزانية بصفة أساسية الى ضمان النظام والاقتصاد في المالية وعلى هذا الأساس يتطلب الأمر اعدادها وتحضيرها بكل عناية ودقة وأخذ بعين الاعتبار المسائل التاليــة :

- يجب أن تكون التقديرات قريبة من الواقع .
- أن تكون واضحة مما يسهل استخلاص الفائض أو العجز المحتملين .
- اعداد الايرادات والنفقات بمبالغها الحقيقـــة .

ومن أجل الوصول الى ذلك يجـــب الاعتماد على وقائع ثم انجازها ، وان تكون هذه الوقائع حديثة بقدر الامكان ، كما يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار التعديـلات التي قد تطرأ نتيجة ظهور ظروف جديدة [1].

ونظرا للأهمية التي تكتسيها ميزانية البلدية فقد يتم تكوينها وفقا لاطار فني هام نحاول دراسته ومناقشته في الفصل الآتي بعنوان الاطار الفني لميزانية البلدية وهو يحتوى على مبحثين اثنين هما :

- المبحث الأول : تنظيم ومضمون ميزانية البلديـة .
- المبحث الثاني : مراحل اعداد ميزانية البلديـة .

المبحث الأول : تنظيم ومضمون ميزانية البلدية .

خضعت ميزانية البلدية الى نظام مالي تقليدي غير ملائم للظروف الجديدة التـي تعيشها البلدية الجزائرية . وقد أدت هذه الظروف الى تغيير الوضع وذلك بادخال اصلاح أدى الى تأسيس نظام جديد للميزانية البلدية .

ما هو التنظيم القديم والجديد لميزانية البلدية ؟ وما هو مضمون ميزانية البلدية خاصة بعد ادخال قسم التجهيز والاستثمار ؟ هذا ما نحاول تبيانه في هذين المطلبين :

- المطلب الأول : تنظيم ميزانية البلديـة .
- المطلب الثاني : مضمون ميزانية البلديـة .

---

(1) Merlo - Le Budget communal - Page 152

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الأول : تنظيم ميزانية البلديـــة •

خضعت البلدية الجزائرية قبل اصلاح 1967 الى نظام مالي قديم أصبح لا يتلائم مع متطلبات التنمية وتعقيد الحقائق المحلية •

وقد كانت هذه المتطلبات السبب في احداث الاصلاح الجديد في مالية البلديـة وبالتالي تأسيس النظام الجديد لميزانية البلدية •

فما هو النظام الذى ساد قبل الاصلاح أى قبل ميثاق وقانون البلدية ؟ وما هـي الأسباب التي أدت الى احداثـه ؟ وما هو التنظيم الجديد لميزانية البلديـة ؟ هذا ما نحاول تبيانه في المطلب الأول بعنوان تنظيم ميزانية البلدية والذى يتضمن ثـلاثة فروع وهي :

- الفرع الاول : وضعية مالية البلدية قبل الاصلاح •
- الفرع الثاني : مقتضيات اصلاح النظام المالي للبلدية •
- الفرع الثالث : التنظيم الجديد للميزانيـة •

الفرع الاول : وضعية مالية البلدية قبل الاصلاح •

تعرضت البلدية الجزائرية كبقية مؤسسات الدولة الأخرى الى أزمة مالية حادة بسبب الضعف الهام والخطير للايرادات من جهة والنمو السريع والمستمر للنفقات من جهة أخرى • وهذه الاوضاع كانت السبب في خلق عدم التوازن في ميزانية البلدية بين الايرادات والنفقات، وقد زاد الأزمة خطورة التشريع المالي الفرنسي المطبق • فالنظام المالي القديم الذى ساد قبل سنة 1967 أصبح لا يتلائم مع متطلبات التنمية واتساع مهمات البلدية وتعقيد الحقائق المحلية ،وقد ساهمت في ذلك أسباب كثيرة ومختلفة منها :

1- تعقيد الوثائق المتعلقة بالميزانية •

2- استحالة ادخال أو ادماج مالية البلدية في حسابات الدولة ،

3- استحالة ادماج قسم له طبيعة اقتصادية في ميزانيـة البلدية ،

4- يضاف الى ذلك التشريع الفرنسي الذى أصبح غير ملائم مع المتطلبات التنموية الا أن الجزائر اضطرت العمل به بسبب الفراغ القانوني الذى وجـدت

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فيـــــه مؤسســـاتها (1)

الفرع الثانـي : مقتضيات اصلاح النظام المالي للبلديـــة •

اذا كانت وضعية مالية البلدية متدهورة قبل الاصلاح واذا كانت البلدية عاجزة على مواجهة هذا الضعف ،فان مقتضيات كثيرة ومتنوعة كانت السبب في محاولة اجراء اصلاح كلـي لمالية البلدية • فما هي هذه المقتضيات ؟ وهل ساهمت فعلا في احداث هذا الاصلاح • ؟

تعددت واختلفت الضرورات التي تطلبت اصلاح مالية البلدية بحيث يمكن التمييز بـين المقتضيات ذات الطابع السياسي والمقتضيات ذات الطابع الادارى والمقتضيات ذات الطابـع الغنـي •

أولا : المقتضيات ذات الطابع السياسي

ان الدولة الجزائرية عندما وسعت التخطيط الى المستوى المحلي ووسعت صلاحيات البلدية الى المجال الاقتصادى ،أرادت من وراء ذلك اسهام البلدية في التخطيط الاقتصادى كما أن البلدية استفادت بوسائل خاصة لضمان التنمية المحلية المنسجمة ،فالوسيلة الجديدة التي تتمثل في المخطط المحلي ما هي الا تعبيرعن ديمقراطية الخطة الوطنية • فالبلديـة هي المقر الذى يجمع فيه الشروط الضرورية لتجسيد أهداف المخطط •

---

(1) النصوص الاساسية التي كانت تدير المالية البلدية :

1ـ قانون 1884/4/5 (قانون الادارة البلدية) وهو بمثابة الوثيقة الأساسية لتنظيم وتسيير المالية حتى صدور ميثاق وقانون البلدية •

2ـ صدور نصوص تتعلق بمختلف مظاهر الحياة المالية للبلدية • فبالنسبة الى ايرادات البلدية يتم تنظيمها بموجب سلسلة من النصوص نذكر بالاخص :

ـ الأمر المؤرخ في 27 ديسمبر 1943 •

ـ مرســــوم 12 أوت 1953 •

أما موضوعهما فهو تأسيس ايرادات ضريبية لفائدة العمالات والبلاديات وتأسيس حصص لاعباء المصلحة العامـــة •

3ـ المرسوم المؤرخ في 13 أوت 1947 المتضمن دفتر الشروط المتعلق بالتنـــازل (concession) وتوزيع مياه الشرب •

والمرسوم المؤرخ في 1928/1/17 الخاص بتوزيع الطاقة الكهربائية ثم الغـــاز هذا ويضاف الى التشريع الفرنسي المنظم لمالية البلدية الدوريات والتعليمات التـي تصدرها وزارة المالية كلما اقتضت الضرورة تنظيم المظاهر المالية للبلديـــة •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هذا وتعتبر سياسة اللامركزية التي انتهجتها الدولة الجزائرية هي الاخرى سبب من الاسباب التي ادت الى اصلاح فنيات التسيير الادارى والمالي للبلدية • وقد منحت اللامركزية الجماعات المحلية الاختصاص في الشؤون ذات المصلحة المحلية أو الاقليمية التي تستطيع أن تؤديها • ومن أجـــل تجسيد هذه المبادرة منحت البلديات الوسائل الضرورية ونظمت حسب الاختيارات السياسية •

ان لا مركزية اعتمادات التجهيز والاستثمار لفائدة الولايات والبلديات أدت بهذه الاخيرة الى تعديل اطار الميزاني من أجل ادماج الاختصاص الجديد فـــي الميزانية وفي حسابات البلدية •

وقد انتهت المرحلة الجديدة لتنمية الجزائر باصلاح عام في البلديات وفي ماليتها خاصة اذا علمنا بأن البلدية تعتبر نقطة انطلاق في تنمية الاقتصاد الوطني •

ثانيا : المقتضيات ذات الطابع الادارى •

ان التنظيم الجديد للبلدية القائم على مبدأ اللامركزية أعطى للبلدية صلاحيات واسعة النطاق دعمها بأجهزة منتخبة وبمصالح ادارية وفنية •

الا أن التسيير الفعال لهذه الاجهزة يقتضي بأن يكون التسيير المالي مؤسسا على فنيات جديدة حسب طرق ووسائل عقلانية • فعلا فان الجهاز المنتخب للبلدية المتمثل في المجلس الشعبي البلدى له اختصاصات واسعة في مجال تسيير المؤسسات واستغلالها في البلدية • كل هذه الصلاحيات تشكل مصدرا للنفقات وتكاليف مالية البلدية يجب تنظيمها وترتيبها في اطار ميزاني وحسابي حديث • فالمصالح الادارية والفنية خاصة تؤدى أنشطة تكون مصدرا للانفاق أو مصدرا للايراد ولذلك يجب على المصالح أن تمسك محاسبة "(Comptabilité Matière de leurs Stocks et de leur approvisionnement .")

كما أن هذه المصالح يمكنها أن تقوم بالبيع والشراء أو حتى ابرام الصفقات • فكان لا بد من تحديد صلاحيات السلطات المكلفة بالتسيير المالي وتحديد مجال تدخلها وتحديد مسؤولياتها •

ثالثا : المقتضيات ذات الطابع الفني •

المقصود بالمقتضيات الفنية تقديم الوثائق الميزانية والحسابية • فقد كان تقديم العمليات الميزانية يتميـــــز بالتعقيـــد ولم يكن يسمح بتفسير النتائج التي تظهر في الميزانية •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لان تصنيف النفقات كان يتم بالمصالح الشئ الذى كان يؤدى الى زيادة عدد أبواب الميزانية وبالتالي استحالة مركزية النفقات والايرادات وادماجها في الحسابات الوطنية • فكان حينئذ لا بد من القضاء على هذه الوضعية والعمل على احداث نظام جديد في الوثائق الميزانية والحسابية والعمل بتصنيف جديد للنفقات أكثر عقلانية وكان أيضا من الضرورى اعادة تنظيم المحاسبة البلدية من أجل رسم الاهداف الخاصة بحسابات البلدية بصفة واضحة •

فالحساب الادارى الذى كان وسيلة بسيطة للرقابة مثلا لن يستمر في تأدية هذه الوظيفة فحسب بل أصبح يترجم الحياة الاقتصادية والمالية للبلدية •

الفرع الثالث : التنظيم الحديد للميزانية •

لقد اقتضى الامر تحديث الوثائق الميزانية للبلدية لان الوثائق القديمة أصبحت غير ملائمة لظروف ومقتضيات التنمية • فالعيوب التي تميز بها النظام الميزاني القديم أدت بالمشرع الى تأسيس خطة محاسبة بلدية وحسب هذه الخطة أصبح النظام الميزاني البلدى كالآتي :

- بروز عمليات التجهيز العام والاستثمار الاقتصادى كنفقات •
- تبقى الميزانية الاضافية الوثيقة النهائية ،تعدل وتكمل الميزانية الاولية •
- تصنيف النفقات والايرادات بطبيعتها ثم على أساس المصالح •
- تبسيط الوثائق الميزانية : كان عدد صفحات الميزانية القديمة أربعين (40) صفحة ثم أصبح لا يتجاوز تسع (09) صفحات • أما عدد الابواب بعدما كان محددا بأربعين بابا ومائة وأربعة وثمانين (184) مادة أصبح لا يتجاوز عشرين (20) بابا وسبعة وسبعين (77) مادة فقط•

الا أنه يلاحظ بأن هذا التبسيط لا يمنع الجمع في وثيقة واحدة معلومات دقيقة ومتنوعة اذ تسمح بعض الجداول الملحقة من المتابعة الفعلية لنمو بعض النفقات أو الايرادات• وبذلك تم ادخال الصلاحيات الاقتصادية للبلدية في ميزانية البلدية حيث أسس فرع خاص في هذه الاخيرة يبرز تدخل البلدية في هذا الميدان الجديد • كما تم تأسيس اقتطاع خصص لتغطية التجهيز والاستثماره هذا ما نصت عليه المادة 246 من الامر رقم 24_67 بتاريخ 18 جوان 1967 والمتضمن قانون البلدية •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني : مضمون ميزانية البلديــة

تكلف البلدية بتلبية حاجات سكانها بواسطة الميزانية التي وضعت تحت تصرفها فهي تنفق أموالا وتحصل على أموال مقابل ذلك • يطلق على الأموال التي تنفقها بالنفقات أما تلك التي تحصل عليها فتسمى الايرادات•

تنمو نفقات البلدية بسرعة وباستمرار عكس الايرادات التي تتميز بالجمود •واذا نمت وتطورت فبصفة بطيئة الشئ الذى أدى الى احداث ظاهرة سلبية تتمثل في عدم التوازن بين نفقات ميزانية البلدية وايراداتها •

نسأل من هنا عن مضمون ميزانية البلدية أى ما هي نفقات ميزانية البلدية وما هي ايراداتها ؟ واذا كانت النفقات والايرادات غير متوازنة هل يمكن تحديد الأسباب التي أدت الى ذلك ؟ على هذا الأساس قسمنا المطلب " مضمون ميزانية البلدية " الى ثلاثة فروع وهي على التوالي :

- الفرع الأول : نفقات ميزانية البلدية •
- الفرع الثاني : ايرادات ميزانية البلدية •
- الفرع الثالث : عدم توازن ايرادات ميزانية البلدية ونفقاتها •

الفرع الأول : نفقات ميزانية البلدية

لقد صنفت نفقات ميزانية البلدية بطرق مختلفة حسب قانون البلدية حسبما اذا كانت اجبارية أو اختيارية ، وحسب الطبيعة أو المادة ،فالمادة 256 من الأمر رقم 24ـ67 بتاريخ 18 جوان 1967 المتضمن قانون البلدية صنفت نفقات البلدية على الشكل التالي :

- نفقـات التسيير •
- نفقـات التجهيز والاستثمار •

ونفس المادة تصنف النفقات حسبما اذا كانت اجبارية أو اختيارية • فالنفقات الاجبارية هي التي يضعها القانون تحت تكلفة البلدية • أما النفقات الاختيارية فهي التي ينص عليها قانون البلدية والناتجة عن الصلاحيات التي تسند الى البلدية في اطار اللامركزية تحت تحفظ التأشيرات أو المصادقة أو الرخص التي ينص عليها القانون السارى • من بين

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

النفقات الاجبارية نذكر نفقات الادارة ،نفقات التعليم الابتدائي ،نفقات الامن ،نفقات الطرق ، وجميع النفقات الادارية التي تضمن الصيانة والمحافظة على الاملاك البلدية النفقات الاجماليـــة والنفقات المختلفة . (1)

أما التصنيف الثالث والاخير فقد صنف نفقات البلدية حسب الطبيعة أو الوظيفة . ولدراسة ولدراسة نفقات البلدية نفضل الاخذ بالتصنيف الاول الذى نصت عليه المادة 256 من الامر رقم 24-67 المؤرخ في 18 جوان 1967 المتضمن قانون البلدية لانه تصنيف شامل ،يضم النفقات والايرادات بمجموعها دون تفصيلها . بينما الاصناف الاخرى فان دراستها طويلة ومفصلة اذا أنها تتطلب أبحاثا متخصصة وهدفنا ليس هذا . فاذن طبقا للمادة 256 من قانون البلدية يمكـــــن التمييز بين نفقات التجهيز ونفقات التسيير والاستثمار .

أولا : نفقات التســـيير .

وهي تلك التي تخصصر في عملية تسيير كل المصالح التابعة للبلدية وتضم شراء السلع الغذائية ،مرتبات الموظفين ،صيانة البنايات سواء تعلق الامر بالاموال المنقولة أو العقارية كما أنها تعبر عن مدى تدخل المجموعات المحلية في تسيير بعض المصالح ذات المصلحة العامة كمصلحـــة الشرطة ومصلحة الحماية المدنية والمساعادات .

هذا ويلاحظ بأن ايرادات التسيير المكونة أساسا من الايرادات الضريبية هي التي تتولـــى تغطية نفقات التســـيير .

واذا كانت الايرادات العادية ،خاصة الايرادات الضريبية هي التي تغطي نفقات التسييــــر فان الهدف من ذلك يرمي بالدرجة الاولى الى ضمان تمويل النفقات المخصصة لتسيير المصالح الاكثر ضرورة لاستمرارية وديمومة حياة المجموعة المحلية .

ثانيا : نفقات التسيير والاستثمار .

إن النصوص المتعلقة بتدخل البلدية في المجال الاقتصادى والاجتماعي تجسدت فعـــلا بظهور قسم التجهيز والاستثمار في ميزانية البلدية . وقد منحت البلدية من أجل ضمان تنفيذ وانجاز وظائفها بصفة كاملة الوسائل الضرورية . كحقها في استغلال المؤسسات ذات الطابع الاقتصادى كما خصص للقسم الخاص بالاستثمار اقتطاع من ايرادات التسيير .

---

(1) J.R. [illegible] / B.Sportisses - Finances comptabilités des communes les cahiers de la formation administrative - page 140

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هذا ويقصد بنفقات التجهيز تلك النفقات التي تخصص للمحافظة على الصيانة وتجديد التجهيزات الموجودة أو اثراء أموال موجودة عن طريق الانجازات الجديدة •

أما نفقات الاستثمار ، فقد نتجت عن الصلاحيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلدية حيث يفسر هذا النوع من النفقات التدفق المالي بين ميزانية البلدية والوحدات الاقتصادية التي تنشئها وتسيرها المجموعات المحلية بواسطة الميزانية المستقلة (القروض الممنوحة للوحدات) تكفل بها في حالة العجز ، المساعدة المقدمة من طرف البلدية من تجهيزاتها أو تأسيس صندوق (Fonds de Roulement) من أجل مساهمة البلدية في المؤسسات الخاصة [1]

الفرع الثاني : ايرادات ميزانية البلدية •

تحتاج البلدية من أجل تنفيذ الوظائف المنوطة بها الى ايرادات معتبرة لأنها تواجه نفقات هامة ، منها التقليدية ومنها الجديدة ذات الطبيعة الاقتصادية • وقد نصت المادة 259 من الأمر رقم 24ـ67 بتاريخ 18 جوان 1967 على طبيعة الايرادات التي يجب أن توضع تحت تصرف البلدية لتأدية وظائفها •

هذا ويمكن تصنيف ايرادات ميزانية البلدية بطرق مختلفة : بعضها يخص التسيير والبعض الأخر يخص التجهيز والاستثمار •

يمكن تمييز ايرادات ميزانية البلدية حسب طريقة القبض: فبعضها يقبض بواسطة مصالح تابعة للدولة مثلا الرسوم المحلية المباشرة والبعض الآخر يقبض بواسطة مصالح بلدية مثال الرسم وحقوق الطرق • تتميز بعض الايرادات بالطابع الاجباري وتكون بذلك ملزمة على البلدية كالرسم على النشاط الصناعي والتجاري والبعض الاخر تكون اختيارية ، مثل الرسوم على الأرصفة المنصوص عليها في المادة 263 من قانون البلدية ، تخصص الايرادات بصفة اجبارية لبعض النفقات كالقروض مثلا والبعض الأخر يقع في الميزانية مثل الضريبة العقارية . بعض الايرادات لها طابع ضريبي مثل الضريبة على النشاط الزراعي والبعض الأخر بالعكس لها طبيعة بلدية محضة كالاتاوة على استهلاك الماء مثلا • وأخيرا يمكن تصنيف ايرادات البلدية في اطار خطة المحاسبة البلدية وهو تصنيف منطقي اذ أن الايرادات تصنف حسب طبيعتها •

---

(1) نص المادة 259 من الأمر رقم 24ـ67 بتاريخ 18 جوان 1967 والمتضمن قانون البلديـــــــة •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الحقيقة أن البلدية لكي تغطي نفقاتها لا بد عليها من ايجاد الايرادات اللازمة ومصدر هذه الايرادات متعدد ، قد تحصل البلدية على ايراداتها من الضرائب ومن الاعانات أو من القروض أو من منتجات أملاكها أو من الاستغلالات التي تكلف بها على مستوى البلدية .

هذا وتحتاج البلدية الى مبالغ أكثر من تلك التي تحصل عليها من منتجات الضرائب التي تعتبر بمثابة المصدر الاساسي للايرادات وذلك حتى تمول وتسير مصالحها . فالمنتجات الغير الضريبية كتلك التي تحصل عليها من الاستغلالات (الرسوم ، الحقوق ، المرتبات ، محدودة وكذلك منتجات الأملاك الشئ الذى يجعل البلدية تلجأ الى الاعانات والقروض وهي بمثابة ايرادات خارجية تساعد البلدية في سد عجزها . الا أن الاعانة التي تلجأ اليها البلدية لا يتم تسديدها فهي مساهمة مجانية في تسيير أو تجهيز أو استثمار البلدية .

<u>الفرع الثالث</u> : عدم توازن ايرادات ميزانية البلدية ونفقاتها .

ان ظاهرة النمو السريع لنفقات البلدية من جهة وجمود أو النمو البطئ لايراداتها كانتا السبب الأساسي في احداث ظاهرة خطيرة تمثلت في عدم التوازن بين الايرادات والنفقات التي تتضمنها الميزانية الشئ الذى جعل البلدية تلجأ باستمرار الى الدولة طالبة منها يد المساعدة . فكيف يمكن شرح هذه الظاهرة ؟ .

<u>أولا</u> : ظاهرة النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية .

ان اتساع مهام البلدية الذى تبنته النصوص والمواثيق الجديدة ، وزيادة تلبية حاجات المواطنين باستمرار ظاهرتان ساهمتا في الزيادة السريعة لنفقات ميزانية البلدية . لقد قام بعض الكتاب بشرح ظاهرة النمو السريع للنفقات ونسبوها الى عوامل موضوعية يمكن تلخيصها فيما يلي :(1)

أ - النمو الديمغرافي (الانفجار الديمغرافي) .

يرجع نمو المدن بصفة عامة الى ثلاثة أسباب تكمن في النمو الطبيعي للسكان ، الهجرة الهامة من بقية مناطق البلاد ، النزوح الريفي ، لان أغلبية المناطق التي تعاني من ضعف عدد السكان هي مناطق جبلية وريفية . وقد أدت الهجرة الديمغرافية من الريف نحو البلديات المتمدنة التي تسببها حركة العمران وتوظيف اليد العاملة ، الى ارتفاع عدد السكان

---

(1) Chérif Rahmani - la Croissance urbaine en Algérie - coût de l'urbanisme et Politique Foncière - Page 45

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فنتج عن ذلك زيادة المشاكل الاجتماعية مما أدى بالبلدية الى [illegible] في تقديم الخدمات للمواطنين الموجودين في حدود الاقليم مما أحدث الزيادة في الانفاق •

ب ــ لقد أدخل قانون البلدية تغييرا جذريا في نشاطات البلدية اذ اعتبر هذه الاخيرة الخلية الأساسية للدولة وبذلك أعطاها صلاحيات واسعة النطاق • فالوضعية الجديدة للبلدية أصبحت تتطلب منها تدخلا مستمرا في جميع الميادين •

جـ ــ أصبح المواطن في البلدية بحكم نمو العمران وبحكم زيادة الدخول يستفيد من المرافق العامة للبلدية بكل أنواعها الشئ الذى جعله يغير تدريجيا من نموذج الاستهلاك فأصبحت البلدية ملزمة بأن تستجيب الى طلباته واحتياجاته المتزايدة في مجال الصحة أو في مجال السكن ••• الخ مما يؤدى بطبيعة الحال الى ارتفاع النفقات بصفة سريعة ومستمرة •

د ــ أحيانا نتسائل عن المرافق العامة البلدية التي تثقل فعلا ميزانية البلدية وتزيد بالتالي في حجم نفقاتها • ان الاجابة عن هذا التساؤل يتطلب التمييز بين المرافق العامة البلدية الضرورية والمرافق العامة الغير ضرورية الا أن اجراء هذا النوع من التمييز صعب ومعقد في دولة نامية اذ ان جميع الاستثمارات ضرورية (1) واذا كانت أغلبية المرافق البلدية الاجتماعية والتربوية والصحية والرياضية تدخل في اطار القطاعات الغير المنتجة للاقتصاد فانها ضرورية وهامة على أساس أنها تقدم خدمات ضرورية للمواطنين المقيمين في اقليم البلدية • فهذا النوع من المرافق يثقل ميزانية البلدية ويزيد من نفقاتها بصفة سريعة ومتزايدة (2) •

هذا ويلاحظ بأن نفقات التسيير لا تختلف عن نفقات التجهيز من حيث نموها السريع لان نمو التجهيز يؤدى الى نمو التسيير • فاذا تم وضع تجهيزات جديدة فمعنى هذا ظهور أو بروز نفقات تسيير جديدة : نفقات الصيانة ، نفقات الموظفين ••• الخ •

---

(1) Ben [illegible] - l'aide de l'Etat aux collectivités locales - thèse d'état en droit public- office des publications universitaires- année 198[illegible] - Page

(2) [illegible]if - le principe de la décentralisation - [illegible] de mise en oeuvre et poids des traditions locales - mémoire de [illegible] - université d'Alger - Institut des sciences politiques et de l'information - année [illegible] Page 1[illegible]7 et suite .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لقد انتقلت نفقات التسيير من 610•842•20 دج في سنة 1970 الى 1•715•736•300 دج في سنة 1974 أي بزيادة تقدر بـ 181% خلال خمس سنوات (1) وفي نفس الوقت تطور مبلغ التجهيزات بنسبة هامة حيث قدر بـ 166% •

ان الدور الجديد والمتواصل للبلدية واحتياجات المواطنين المستمرة جعل النفقات تنمو بسرعة فائقة : ففي سنة 1977 قدر مبلغ نفقات التجهيز بـ 3•240•958•459•91 دج بينما في سنة 1978 انتقل الى 3•790•581•186•07 دج أي بنسبة تقدر بـ 17 % أما في سنة 1979 فقد بلغت نسبة النفقات حدها الاقصى حيث حددت بـ 39% وصل مبلغها بالدينار الى 5•274•762•816•39 دج • (2)

واذا القينا نظرة على نفقات التسيير خلال نفس الفترة أي من سنة 1977 الى سنة 1979 نلاحظ بأنها خضعت الى نفس النمو من حيث مبلغها ونسبتها ومن حيث نموها السريع • ففي سنة 1977 بلغت نفقات التسيير 2•289•648•009•17 دج • وفي سنة 1978 بلغ 2•427•839•671•64 دج ونسبتها 6% بينما سنة 1979 وصل مبلغها الى 3•928•276•845 • 96 دج وبنسبة قدرت بـ 61% فاذن الشئ الذى يلاحظ ويؤكد ان نفقات التسيير ونفقات التجهيز تنمو الى درجة أن البلديات لا تتحكم في هذا النمو (3) •

ثانيا : النمو البطئ لايرادات ميزانية البلدية •

لقد واجهت البلدية الجزائرية كما سبق ذكره ،بعد الاستقلال مباشرة صعوبات مختلفة بسبب هجرة المعمرين الذين كانوا يتميزون بكفاءتهم في التسيير ،وبسبب الأزمة المالية التي عاشتها البلدية أثناء هذه الفترة • فقد أدت شدة الأزمة الى أحداث فوضى في التسيير المالي للبلديات خلال سنوات طويلة تجلت هذه الظاهرة في الزيادة المستمرة والسريعة للنفقات والضعف الهام ،والنمو البطئ في حجم الايرادات مما تسبب في خلق عدم توازن بين كمية النفقات وكمية الايرادات •

---

(1) Ben Aissa - O P.cit Page

(2) Bi Acif O P. cit Page 1?7 et suive

(3) Dossier sur les finances locales - Ministère des Finances -Février 1985.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ولقد أدى التخلف الهام للانشطة الاقتصادية في البلاد وغلق عدد كبير من المؤسسات التجارية الصغيرة والحرفية والصناعية والوقف المؤقت للاجهزة الادارية ،المحرك الاساسي للاعانات ، ادى كل هذا الى المساهمة بصفة مفاجئة الى حرمان الجماعات المحلية من جزء كبير من وسائلها المالية (1)

فاذا القينا نظرة على كمية الايرادات بعد الاستقلال وبالذات خلال الفترة الممتدة من سنة 1960 الى سنة 1965 نجدها كالآتي : (2)

سنة	كمية الايرادات	سنة	كمية الايرادات
1960	511·550 د·ج	1963	395·032 د·ج
1961	511·550 د·ج	1964	348·300 د·ج
1962	450·614 د·ج	1965	340 640 د·ج

ان أهم شئ يلاحظ في الارقام السابق ذكرها مدى تدهورها من سنة الى أخرى· هذا ويلاحظ بأن جمود الايرادات البلدية يرجع بصفة أساسية الى الخصائص التي تتميز بها الايرادات الضريبية التي تعتبر أهم مورد من الموارد التي تمول ميزانية البلدية ،اذ أن الضرائب المحلية ضرائب تقليدية ومعقدة ثم أنها غير عادلة وأنها في الاخير غير فعالة. لذلك لا يمكن أن تنمو بسرعة كما هو الامر بالنسبة الى النفقات ·

ان وضع الوسائل الاكثر أهمية تسمح للبلدية في أن تواجه تكاليف التنمية السريعة فهذه الاوضاع الجديدة أحدثت نموا في حجم الايرادات في الفترة التالية : من سنة 1979 الى سنة 1984 على هذا الشكل :

السنة	ايرادات ضريبية	نمو % من سنة الى سنة
1979	5·797·545·241 دج	/
1980	5·633·146·967 دج	%3
1981	6·350·833·771 دج	%11
1982	6·607·879·347 دج	%4
1983	9·699·690·454 دج	%32
1984	11·200·400·000 دج	%16

(1) ملف حول المالية المحلية — وزارة المالية — فبراير 1985 / المديرية الفرعية للضرائب
(2) و (3) نفس المرجع

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

يستخلص من هذا الجدول الملاحظات التالية :

1- جمود الايرادات من سنة 1979 الى سنة 1982 • فنسبة النمو التي كانت 3% في سنة 1980 ارتفعت الى 11% في سنة 1981 لتعرف بعد ذلك تدهورا في سنة 1982 حيث وصلت نسبتها الى 4% •

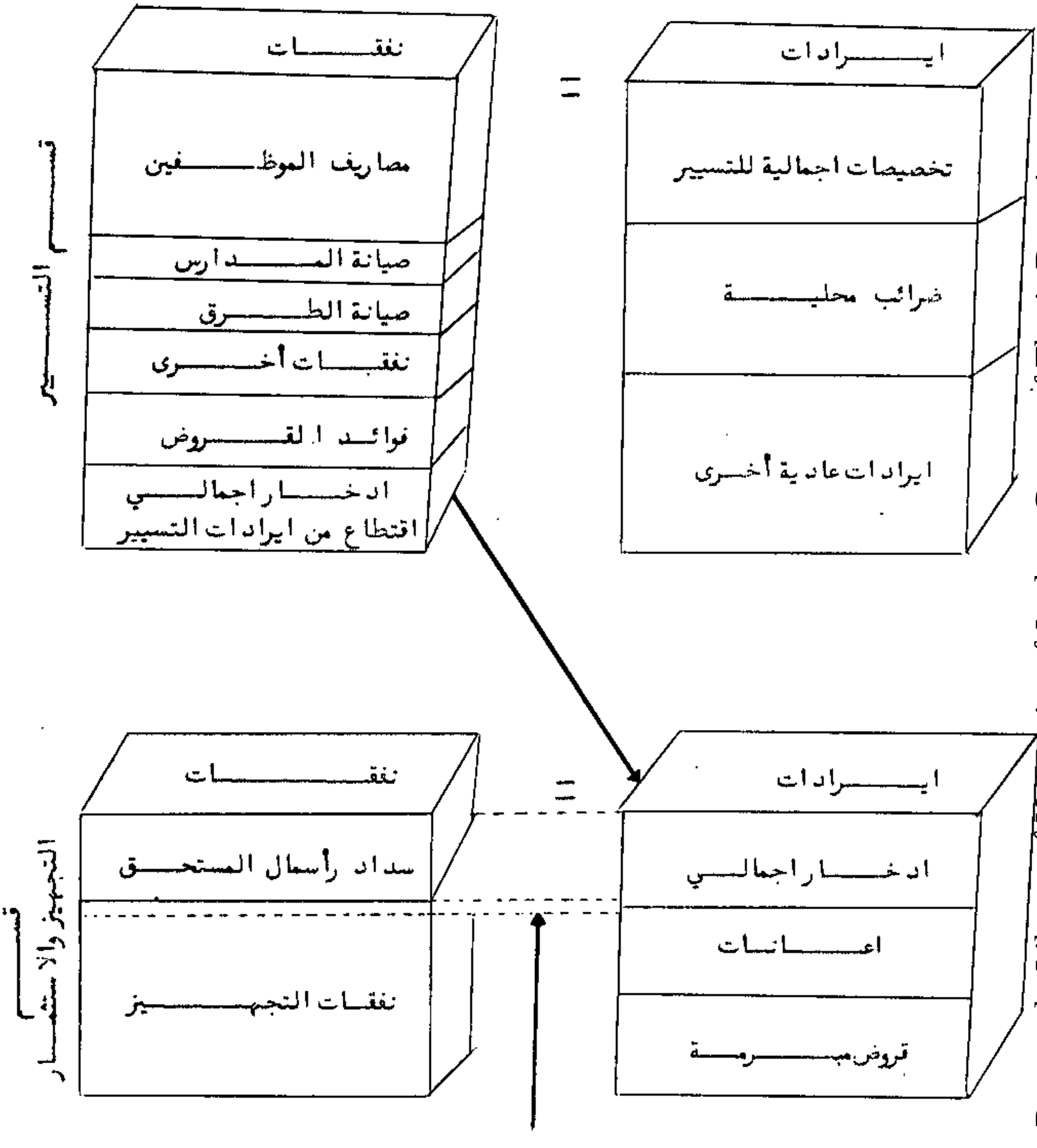
ولم تعرف ايرادات البلدية حسب هذا الجدول أى تحولا في سنة 1983 بعد تكثيف الاجراءات الضريبية لصالح الجماعات المحلية كما سوف يأتي تبيانه بصفة مفصلة ، فاذن وبصفة عامة ، فان نفقات الجماعات المحلية تنمو بسرعة بالنسبة الى الايرادات خاصة الضريبية منها • وكما رأينا فان نسبة نمو النفقات الاجمالية للتسيير من سنة الى أخرى انتقلت من 6% في سنة 1978 الى 61% في سنة 1979 وبالمقابل فان نسبة نمو الايرادات لم تفوت نسبة 16% خلال 6 سنوات باستثناء سنة 1983 التي بلغت النسبة أكثر من 32% •

والخلاصة ، كما سيأتي تبيانه في قسم لاحق ، فان الاجراءات المتخذة من طرف السلطات بهدف الحد من جمود الايرادات تبقى ضعيفة أمام النمو السريع والمتزايد للنفقات مما يؤدى الى عدم التوازن بين كمية الايرادات وكمية النفقات المتزايدة الشئ الذى يدفع بطبيعة الحال بالبلدية الى اللجوء الى الدولة طالبة منها يد المساعدة اللازمة حتى تحقق بواسطتها توازن الميزانية •

هذا ويلاحظ بأن ظاهرة عدم التوازن بين ايرادات ميزانية البلدية ونفقاتها ظاهرة عالمية لا تقتصر على الجزائر فحسب ، اذ نجد كل دولة تعاني من ظاهرة جمود الايرادات والنمو السريع للنفقات أمام ظهور عوامل التمدن والزيادة المستمرة لحاجات المواطنين •

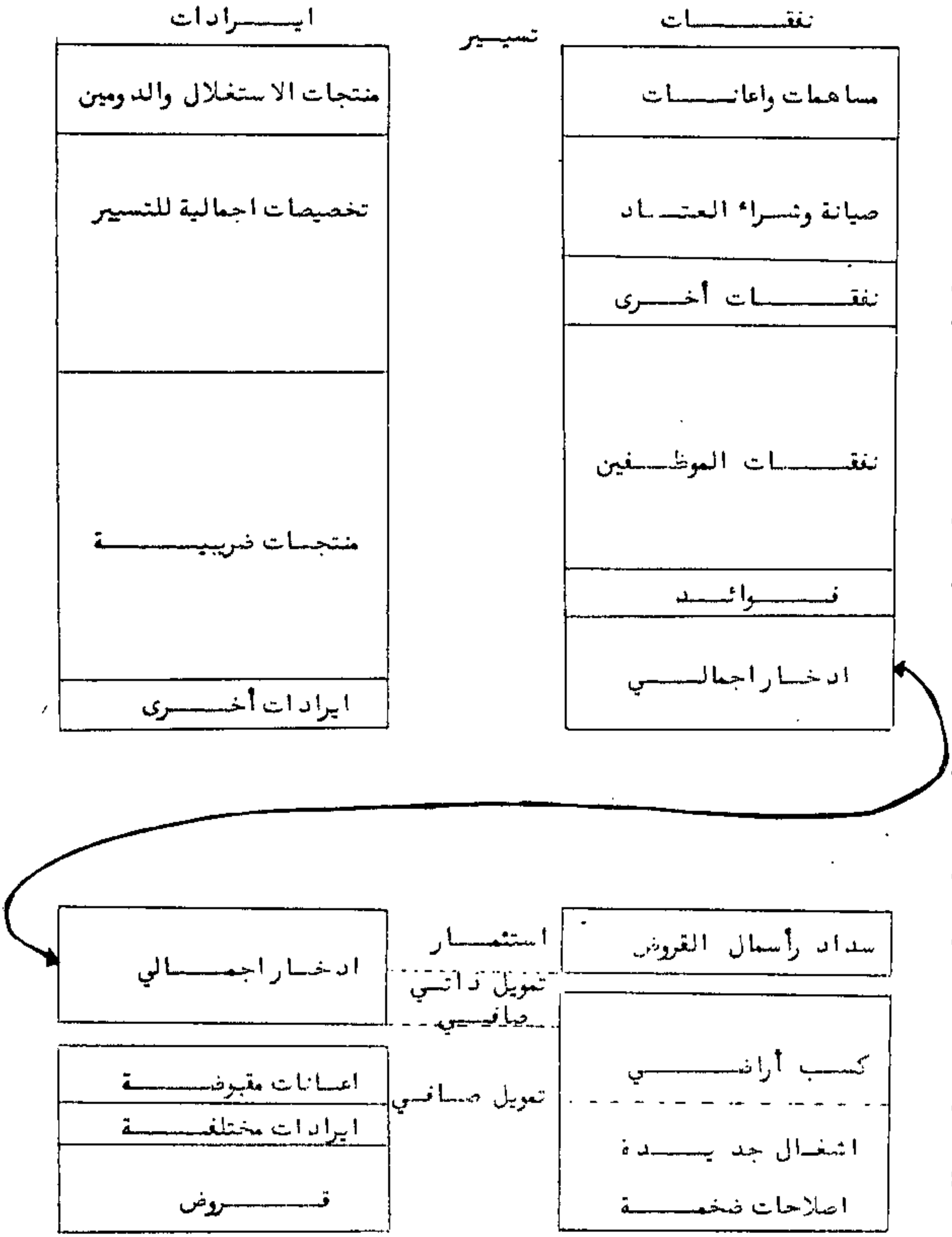
هذا وقد رسم (FRANÇOIS GICQUEL, RENÉ DOSIÈRE) في كتابهما البلدية ، ميزانيتها وحساباتها ، الميزانية البلدية بشكل مبسط على الشكل الاتي بيانه :

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit



JEAN PIERRE MURET - ROGER BEAUNEZ - LA COMMUNE - EDITION SYROS.. ANNÉE 1968 - PAGE 72

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit



René Dosière - François Gicquel - La commune, son budget, ses (1
comptes - Les Editions ouvrières - 8ème Edition - 1982 - page 43

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الثاني : مراحل اعداد ميزانية البلدية .

نظرا للأهمية التي تلعبها الوثيقة المتمثلة في الميزانية في انجاز وتنفيذ الوظائف المنوطة بالبلدية سواء كانت التقليدية أو الاقتصادية ،فان اعدادها لا يتم الا وفقا لمراحل متعددة تحتوى على العناصر التالية : " التحضير ،والتصويت والمصادقة والتنفيذ . فهذه المراحل تكون موضوع المبحث الثاني بعنوان اعداد ميزانية البلدية ويتضمن ثلاثة مطالب :

- المطلب الاول : تحضير ميزانية البلدية والتصويت عليها .
- المطلب الثاني : المصادقة على ميزانية البلدية .
- المطلب الثالث : تنفيذ ميزانية البلدية .

المطلب الأول . تحضير ميزانية البلدية والتصويت عليها .

يتم تحضير مشروع ميزانية البلدية من طرف رئيس البلدية بينما عملية التصويت تقع على عاتق المجلس الشعبي البلدى . فهل يمكن شرح العمليتين المتمثلتين في تحضير وتصويت ميزانية البلدية ؟ خصص لذلك فرعين اثنين :

- الفرع الأول : تحضير ميزانية البلدية .
- الفرع الثاني : تصويت ميزانية البلدية .

الفرع الاول : تحضير ميزانية البلدية .

تدخل مهمة تحضير واعداد ميزانية البلدية ضمن الصلاحيات المالية التي أسندت الى رئيس البلدية مبدئيا . هذا ما نصت عليه المادة 247 من الأمر رقم 24-67 المؤرخ في 18 جوان 1967 والمتضمن قانون البلدية [1] الا أن ظروف التحضير قد تختلف من بلدية الى بلدية أخرى : ففي البلدية الهامة فان مكتب مالية البلدية هو الذى يكلف باعداد العمل تحت سلطة رئيس البلدية . أما في البلديات الاقل أهمية فان هذه المهمة تقع على عاتق الامين العام (2) وفي البلديات الريفية التي يتوفر فيها موظفون دائمون فانه يحق لرئيس البلدية استدعاء القابض البلدى لاعداد مشروع ميزانية البلدية وذلك بمقابل تعويضات مالية تدفع له . ومهما كانت درجة المساعدة التي يقدمها القابض الى رئيس البلدية ،فان هذا

---

(1) نص المادة 247 " يقترح الرئيس ميزانية البلدية ويصوت عليها المجلس الشعبي البلدى وتضبط وفقا للأوضاع المنصوص عليها في هذا القانون ،ويجب أن يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها كما يجب ان يصوت على الميزانية الاضافية قبل 15 يوليو من السنة المالية التي تطبق فيها ."

(2) la lumière - les finances publiques collection U -7ème édition - librairie armand colin - Année 1983 - Page 151.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الأخير ملزم بتجميع المعلومات الضرورية سواء تعلق الأمر بالنفقات الاجبارية والقروض وبرامج التجهيز .. الخ أو بالايرادات كالمبالغ التقديرية للرسوم المحلية .

هذا ويرتكز تحضير ميزانية البلدية على تجميع العناصر الاساسية والضرورية لتقييم نفقات وايرادات أقسام الميزانية المتمثلة في قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار.

بالنسبة الى البلديات الجديدة التي نتجت عن التقسيم الجديد ،فان عملية التحضير تختص بها مصالح البلدية الأم ومصالح الوصاية بالمساهمة الاحتمالية للمحاسب . وفي الحالة التي تنشأ فيها بلدية جديدة من بلديتين قديمتين أو أكثر فان البلدية التي تشكل الجزء الأكبر للبلدية الجديدة هي التي يجب ان تضمن تحضير ميزانية هذه الاخيرة (1)

يستخلص مما سبق ذكره أن رئيس البلدية هو الذى يهيمن على مرحلة تحضير ميزانية البلدية التي تعتبر مهمة فنية بحتة ، وعلى هذا الأساس فان الاستعانة باللجان المختصة في هذا الاطار يكون ضروريا لان القضية تتعلق بصرف أموال الدولة وتسييرها .

لقد أصبحت مهمة تحضير ميزانية البلدية عملية معقدة أكثر فأكثر . وهذا يرجع بطبيعة الحال الى الصلاحيات الواسعة التي أسندت الى البلدية في جميع الميادين خاصة وأن اعداد النفقات التي تواجهها البلدية وايجاد الايرادات المناسبة عملية في الواقع صعبة ومعقدة والسبب في ذلك يكمن في عدم تمتع البلدية بحرية كاملة في تحديد واختيار نفقاتها وايراداتها ومن هنا فان حرية البلدية في تحضير ميزانية محدودة بسبب :

- وجود نفقات اجبارية حيث ان الدولة تفرض على البلديات بعض النفقات ومن هنا التمييز المعروف بين النفقات الاجبارية والنفقات الممنوعة والنفقات الاختيارية.(2)
- تحديد ايرادات البلدية .
- التشريع الضريبي ،حيث وكما سوف يأتي في قسم لاحق ،فان تحديد نسبة الرسوم والضرائب لا يتم الا بواسطة السلطة التشريعية المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني .
- الانتظار والبيروقراطية الناتجة عن تقديم الاعانات .

---

(1) Circulaire N° 6556 D.G.C.L. Ministère de l'Intérieur -

(2) Louis Imbert - Budget Communal - Jurisclasseur administratif Fascicule 127 /2 Année 1987 Page 5 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفرع الثاني : تصويت ميزانية البلدية .

اذا كانت مهمة تحضير الميزانية تقع على عاتق رئيس البلدية فان التصويت عليها يرجع الى المجلس الشعبي البلدى وهو المسؤول الوحيد عن ذلك . ويحق للمجلس الشعبي البلدى تشكيل لجنة تكلف بدراسة المشروع الذى يقدمه رئيس المجلس الشعبي البلدى. وبهذا الصدد نصت المادة 94 الفقرة الأولى منها من الأمر رقم 24-67 بتاريخ 18/جوان 1967 والمتضمن قانون البلدية على ما يلي : " للمجلس الشعبي البلدى أن يكون بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية " ويمكن على هذا الشكل تشكيل اللجان على وجه الخصوص لدراسة المشاكل التي تتعلق بالادارة والشؤون المالية والتخطيط والاقتصاد والتجهيز والاشغال العمومية والشؤون الاجتماعية والثقافية . ومن هنا اذن للمجلس الشعبي البلدى الحق في تشكيل هذه اللجان وفقا للمادة المذكورة ،فهو غير مجبر وملزم بها ولذلك فان عملية التصويت تختلف في حاله وجود لجنة مالية وفي حالة عدم وجودها : ففي حالة عدم وجودها تقدم الميزانية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدى الذى يقوم باعداد تقرير تقديم يطلق عليه دفتر الملاحظات (cahier d'observation) يرفق بمداولات المجلس خلال الانتخابات حول الميزانية . في حالة وجود اللجنة المالية ،طبقا لما نصت عليه المادة 94 من الأمر رقم 24-67 بتاريخ 18 جوان 1967 والمتضمن قانون البلدية ،يجب في هذه الحالة تقديم الميزانية الى اللجنة قبل اجتماع المجلس الشعبي البلدى . هذا ويجوز استدعاء القابض البلدى ومفتش الضرائب للمساهمة في أشغال اللجنة . يقوم الأمين العام في اللجنة باعداد تقرير للمداولة طبقا لنفس المادة حيث نصت على ما يلي : " تعين كل لجنة مقررا من بين أعضائها لكل مسألة يجرى درسها ،ثم يعرض المقرر أيضا هذه المسألة على المجلس أثناء اجتماعاته . "

فالميزانية كما سبق ذكره تقسم الى أبواب والى مواد يعدها ويقدمها رئيس الجهاز التنفيذى ،ثم تقدم الى المجلس الشعبي البلدى للتصويت عليها . هذا ويتم التصويت بابا بابا ومادة ومادة.[1] مبدئيا فان المجلس الشعبي البلدى حر في قبول أو رفض أو تعديل مشروع الميزانية . الا أن هذه السلطة مقيدة في الحقيقة ببعض القيود من بينها النفقات الاجبارية التي سبق ذكرها .[2]

---

(1) أنظر المادة 248 من الأمر رقم 24-67 بتاريخ 18 جوان 1967 والمتضمن قانون البلدية

(2) Smail Hammaoui - les ressources fiscales des collectivités locales mémoire de fin de stage - institut [illegible] - [illegible]

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

يتم التصويت على ميزانية البلدية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها بالنسبة الى الميزانية الاولية وقبل 15 جوان ، كما يجب أن يصوت على الميزانية الاضافية قبل 15 يوليو من السنة التي تطبق فيها .

وعندما يتعذر ضبط ميزانية البلدية بصفة نهائية لأى سبب من الاسباب وذلك قبل بدء السنة المالية ، فان ايرادات ونفقات التسيير التي تم تقييدها في الممارسة الاخيرة تبقى سارية المفعول حتى تتم المصادقة على الميزانية الجديدة . غير أنه لا يجوز صرف النفقات الا في حدود جزء من اثني عشر عن كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة .

المطلب الثاني: مصادقة ميزانية البلدية .

ان ميزانية البلدية لا تصبح تنفيذية الا بعد أن تصادق عليها سلطات الوصاية التي تهدف من وراء ذلك الى التأكد من مشروعية القرارات التي تتخذها السلطات المحلية .

ان مداولات المجلس الشعبي البلدى تصبح تنفيذية بعد عشرين يوما من تقديمها الى الولاية هذا ما نصت عليه المادة 107 من القانون البلدى الا أنها اشترطت هذه المادة من جهة أخرى أنه في مجال الميزانية لا تكون مداولات المجلس الشعبي البلدى تنفيذية الا بعدما تصادق عليها سلطات الوصاية . هذا ويتم تقديم الميزانية بعد التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدى مصحوبة بمداولات هذا الاخير . وتقرير اللجنة المالية أو دفتر الملاحظات الى السلطة الوصية التي تخصص قانونا بالمصادقة على الميزانية . وتوجد السلطات الوصاية عند المصادقة على ميزانية البلدية أمام ثلاث حالات . حالة توازن الميزانية ،حالة عدم توازنها ،حالة عجزها . ونحاول من خلال هذه الفروع الثلاثة دراسة كل حالة على حدة .

- الفرع الاول : حالة توازن ميزانية البلدية .
- الفرع الثاني : حالة عدم توازن ميزانية البلدية .
- الفرع الثالث: حالة عجز ميزانية البلدية .

الفرع الاول : حالة توازن ميزانية البلدية .

يجب أن يتم التصويت على ميزانية متوازنة بدقة وقد نصت المادة 94 من الامر رقم 24-67 بتاريخ 18 جوان 1967 المتضمن قانون البلدية على ضرورة تقسيم ميزانية الى قسمين ،قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار . أما في فقرتها الاخيرة فقد أكدت على ضرورة التوازن سواء في القسم المتضمن جميع النفقات أو جميع الايرادات . فالمصادقة على ميزانية متوازنة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تتـم بدون اشـارة أى مشكـل •

هذا ويلاحظ بأن قاعدة التوازن تطبق سواء على الميزانية الأولية أوعلى الميزانيـة الاضافية أو على أى قرار يتضمن بعض التعديلات ومعنى هذا أن مجموع النفقات تساوى مجموع الايرادات ومن هنا نلاحظ مدى أهمية توازن الميزانية بالنسبة الى السلطة الوصية التي تمتنع على المصادقة اذا أظهرت الميزانية عدم توازنها أوعجزها •

الفرع الثاني : حالة عجز الميزانية •[1]

في حالة ما اذا أظهر تنفيذ ميزانية البلدية أى عجز ، يتطلب الأمر على المجلس الشعبي البلدى اتخاذ الاجراءات الضرورية لضمان التوازن الصارم للميزانية الاضافية بالنسبة الى الممارسة القادمـة •

وفي الحالة التي يمتنع فيها المجلس الشعبي البلدى عن ذلك فان السلطة الوصية هـي التي تتولى هذا الأمر •

الفرع الثالث : حالة عدم توازن الميزانية .

في حالة ما اذا لم يتم المجلس الشعبي البلدى بالتصويت على الميزانية البلدية بالتوازن أو اذا رأت السلطة الوصية بعد قراءة ثانية للميزانية بأن المجلس الشعبي البلدى لم يعـط أية نتيجة للملاحظات التي سجلتها السلطة الوصية[2] فانها تحل محل المجلس الشعبي البلدى وتقوم باجراءات التوازن دون غيرها • فلا يحق للمجلس الشعبي البلدى عندئذ أن يتظلم ضـد القرار الذى اتخذته السلطة الوصية لأنها كما يأتي فيما بعد تتمتع بوسائل قانونية تجبر بواسطتها احترام وتطبيق أية قاعدة يفرضها القانون [3]

المطلب الثالث : تنفيذ ميزانية البلدية •

يقصد بتنفيذ ميزانية البلدية انجاز الايرادات ودفع النفقات المنصوص عليها والمرخص لها والتي تم تقييدها • ويخضع التنفيذ المادى لميزانية البلدية الى قاعدة جوهرية تعطي للتنفيذ معناه الكلي والكامل وهذه القاعدة هي قاعدة الفصل بين الآمرين والمحاسبين •

---

(1) أنظر المادة 251 من الأمر رقم 24-67 بتاريخ 18 جوان 1967 المتضمن قانون البلدية

(2) J.R. Meunier - R.S. Sportisse OP. Cit . Page.70

(3) La Laumière - Les Finances Publiques - OP.Cit . Page 1 6 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

يتم تنفيذ ميزانية البلدية خلال الممارسة التي تبدأ في أول جانفي من السنة التـــي تعطى اسمها للميزانية ،الا أنه يمكن تمديد هذه المدة •

ومن هنا نسأل عن معنى قاعدة الفصل بين الآمرين والمحاسبين من جهة ومن جهة أخرى نسأل عن كيفية تحديد مدة تنفيذ ميزانية البلدية ،هذا ما نحاول تبيانه من خلال فرعين اثنين :

- الفرع الاول : مراحل تنفيذ ميزانية البلدية •
- الفرع الثاني : مدة تنفيذ ميزانية البلديـــة •

الفرع الاول : مراحل تنفيذ ميزانية البلديـــــة •[1]

يخضع تنفيذ ميزانية البلدية مثل ما هو الامر بالنسبة الى ميزانية الدولة الى مبدأ قديم يتمثل في مبدأ الفصل بين الوظائف التي يمارسها الآمر والوظائف التي يمارسها المحاســب•

وقد جاء بهذا المبدأ التشريع المالي الفرنسي حيث عبرت عنه نصوص كثيرة ومتعددة من بينها المرسوم المؤرخ في 31 ماى 1882 في المواد 484 الى 546 منه •

كما ان الجزائر طبقت هذا المبدأ وسارت عليه مدة طويلة ،ولما كان هذا المرســـوم غير كاف نظرا للتطور الذى حدث منذ ذلك التاريخ ، ونظرا لاتساع دور الجماعات المحليـــة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فان هذه الظروف اقتضت ضرورة ادخال تعديلات عليه من طرف المشرع الجزائرى وذلك عندما صدر المرسوم الصادر بالامر رقم 259ـ65 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 والمتضمن صلاحيات المحاسبين العموميين •

أما المرسوم رقم 144 ـ67 المؤرخ في 31 جويلية 1967 فقد تضمن تطبيق الخطـــة الحسابية على البلديات وبالاخص المواد 10 ، 11 ،12 منه اذ أنها حددت القواعد الجديدة التي تتعلق بتنفيذ ميزانية البلدية •

كما أن المشرع الجزائرى عندما وضع قانون البلدية لم يغفل هذا الجانب اذ خصـــه بمجموعة من المواد من المادة 270 الى المادة 274 •[2]

(1) يبدو لأول وهلة أن عملية التنفيذ عملية بسيطة الا أنها في واقع الامر تتطلب اجراءات معقدة وضرورية اذ أنها تتضمن أربعة مراحل نصت عليها التعليمة (C 1) بتاريخ أول جوان 1968 العمليات المالية وهي : (Engagement, Liquidation, ordonnancement, paiement)

(2) أنظر نص المواد من الامر رقم 24ـ67 بتاريخ 18 جوان 1967 المتضمن قانون البلدية •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ان مبدأ الفصل بين وظيفة الآمر ووظيفة المحاسب له آثار مزدوجة . فهو يميز بين وظيفة الآمر الذى يكلف باثار العمليات الميزانية والمحاسب الذى يكلف بتنفيذ هذه العمليات ومن جهة أخرى فان هذا المبدأ يمنع على نفس الموظف ممارسة الوظيفتين معا وفي نفس الوقت .

فاذن يمكن القول بأن المسألة تتعلق بالفصل في الوظائف التي تذكرنا الى حد ما بمبدأ الفصل بين السلطات: فهذه القاعدة تظهر بهذا المعنى ، قاعدة أمن تهدف الى ضمان التنفيذ الدقيق والصحيح للميزانية آخذا بعين الاعتبار كل الاجراءات الممكنة ضد الموظفين المكلفين بهذه المهمة .

فاذن لفهم عملية تنفيذ الميزانية من حيث مظهرها القانوني ومن حيث مظهرها الادارى يتطلب الأمر مساهمة موظفين اثنين وهما الآمر والمحاسب .

هذا ويمتاز مبدأ الفصل بين وظائف الآمر ووظائف المحاسب بعدد من المزايا يمكن اجماليها فيما يلي :

1- الرغبة في تقسيم العمل بين الموظفين المكلفين بتنفيذ الميزانية مما يزيد في مردودية وحسن ممارسة الوظائف.(1)

2- ضمان السير العادى للعمليات التي تتعلق بالنفقات والايرادات. ومما لا شك فيه أن وجود فصل واضح ما بين وظائف الآمر التي يختص بها رئيس المجلس الشعبي البلدى ، ووظائف ووظائف القابض البلدى الذى يختص بها المحاسب ، يعد عاملا من العوامل التي تحقق عملية الرقابة بصفة مستمرة .

3- الوضوح في مسك الحسابات.

4- الاستعمال الجيد لأموال البلدية.

ان مبدأ الفصل بين الوظائف يثير مسألة تقسيم عمليات النفقات والايرادات الى مرحلتين اساسيتين ، المرحلة الادارية والمرحلة الحسابية.

أولا : المرحلة الادارية:

تقع مهمة انجاز المرحلة الادارية على عاتق الآمر المتمثل في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدى فهو الآمر الرئيسي لجميع العمليات الادارية المتعلقة بتنفيذ الميزانية

---

(1) Smail Hammaoui - les ressources fiscales des collectivités locales- OP. Cit p20

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ففي مجال الايرادات يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسجيل الحقوق وتحرى تصفيتها كما يعد عناوين القبض .

أما في مجال النفقات ،فهو يقوم باستخدامها وتصفيتها والاذن بصرفها . هذا ويلاحظ بأن الآمر لا يحق له تسجيل الحقوق التي تختص بها المديرية العامة للضرائب ولا يجوز له صرف أو استخدام أية نفقة الا اذا تم ترخيصها مسبقا من طرف الميزانية وفي حدود الاعتمادات المرخصة كما يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدى مهمة مسك المحاسبة الادارية المتمثلة في الحساب الادارى .

ثانيا : المرحلة الحسابية .

أسندت المرحلة الحسابية الى المحاسب الذى يكلف في هذا الاطار بمتابعة قبض عناوين الايرادات التي يكون قد أعدها الآمر من جهة ،ومن جهة أخرى يكلف بدفع النفقات البلدية .

وبناء على ذلك فان أى دخل غير مشروع وغير منصوص عليه في القانون أو في اللوائح يثير مسؤولية المحاسب . وفي مجال النفقات فان دور المحاسب مزدوج حيث أنه :

1- يمارس الرقابة على سلامة عملية النفقات التي انجزت من طرف الآمر وذلك بالتحقيق من مدى انجاز وتحقيق الخدمة (service fait) وذلك بواسطة الوثائق المثبتة .

2- يتولى مهمة المحافظة على أموال البلدية فهو يضمن تنفيذ حسابات الميزانية عن طريق حساب التسيير الذى يعده في آخر كل سنة . ويتضمن حساب التسيير الوضعية المالية للحسابات التي يسيرها المحاسب أو القابض البلدى .

ويثير تنفيذ ميزانية البلدية من طرف المحاسب مسؤوليته الشخصية والمالية عن جميع العمليات التي يتم انجازها بواسطته .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

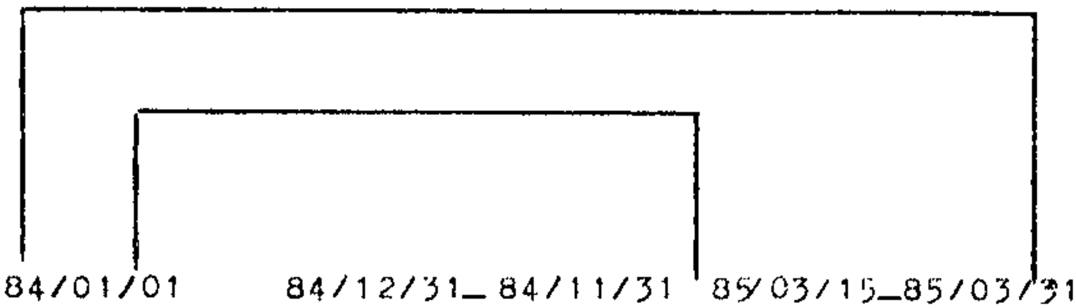
الفرع الثاني : مدة تنفيذ ميزانية البلديـة ٠

يمكن تحديد مدة تنفيذ ميزانية البلدية وفقا لنظامين : نظام الممارسة أو نظام التسيير يتضمن نظام الممارسة جميع الاعمال التي تتعلق بتنفيذ الميزانية حتى ولو تمت بعد 31 ديسمبر من السنة التي تحمل اسم الميزانية ، ومهما كان تاريخ تأدية هذه الاعمال • أما نظام التسيير فهو يحتوى على كل الاعمال التي تمت ما بين أول جانفي و31 ديسمبر لسنة معينة حتى اذا كانت هذه الاعمال ناتجة عن تنفيذ سنة سابقة.[1]

لقد فضل المشرع الجزائرى العمل بنظام الممارسة في مجال تنفيذ الميزانية البلدية على أساس أنه منطقي وقانوني وصارم • ولقد نصت المادة 255 من الامر رقم 24-67 المؤرخ في 18 جوان 1967 المتضمن قانون البلدية على ما يلي :

" تعد ميزانية البلدية عن السنة الميلادية ويمد أجل تنفيذها لغاية 15 مارس لأجل عمليات التصفية وتحصيل المنتجات وتأدية النفقات."

هذا ويمكن تبسيط عملية تنفيذ ميزانية البلدية بواسطة الرسم الآتي بيانه والذى يتضمن تنفيذ ميزانية البلدية لسنة 1984.



نفقات	Engagements	التعهدات
نفقات ايرادات	Fixations	التحديدات
نفقات	Réalisations	الانجازات
ايرادات	Réalisations	الانجازات
(2)		

---

(1) Derkoune Saci - le Budget Communal en Algérie - Mémoire de fin stage I.E.D.F. Année 1986 Page 40 .

(2) J.A. Meunier - RS .Sportisse - Op. Cit . Page 171 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تتعلق التحديدات أي (Fixations) بالمبلغ عند غلق الممارسة ◦

النفقات التي استخدمت والتي تتعلق بتأدية الخدمات حتى 31 ديسمبر من السنة التي تعطي اسمها للممارسة سواء تم الأمر بصرفها أم لا ◦ الايرادات التي تتعلق بالحقوق المكتسبة خلال السنة المعينة والتي أعطت أو لم تعط محلا لاصدار عناوين الايرادات أما الانجازات (Réalisations) تتعلق بمبلغ اصدار العناوين التي تتعلق بالايرادات وحوالات الدفع ◦

هذا ويتعلق الرصيد الباقي للانجاز عند غلق الممارسة بجميع النفقات التي استخدمت بمعنى أنها محددة ولم يأمر بصرفها ،وجميع الايرادات التي حدد مبلغها والتي لم تكن موضوع عنوان لأي ايراد كان ◦

ان عملية تنفيذ ميزانية البلدية عملية هامة اذ أنها تثير اهتمام المسيرين والمسؤولين البلديين على أساس أنها تتعلق بصرف أموال هامة تخصص في تلبية حاجات السكان وضمان حسن سير المؤسسات بجميع أنواعها وانجاز جميع المشروعات التي تم فيدها ، لذلك يجب تنفيذ ميزانية البلدية بكل عناية وبكل فعالية تجنبا لأي اتفاقات مفرطة ، فالعمل بهذه القاعدة والقضاء على كل نوع من أنواع التبذير يكون من مهام المسير الجيد النزيه والواعي بكل الظروف التي تعيشها البلدية ◦

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الثالث : الرقابة على ميزانية البلدية .

تهدف الرقابة على ميزانية البلدية مدى تطابق تنفيذ الميزانية مع القوانين واللوائح السارية المفعول ،كما تهدف الى مدى تطابق الرخص التي تمنح من جهاز تمثله الهيئة المنتخبة الى جهاز آخر تمثله الهيئة التنفيذية .

وهكذا تعتبر الميزانية بمثابة تقديم حساب [1] (réddition) يعطي بموجبه رئيس الجهاز التنفيذي الحق للمجلس الشعبي البلدي للتأكد من التنفيذ الدقيق لقراراته .

قد يبادر الى الذهن تساؤل بالغ الاهمية يتمثل فيما يلي : متى يكون تقديم الحساب فعالا وضروريا ؟ .

ان تقديم الحساب لا يكون فعالا الا اذا توفرت شروط معينة يمكن اجمالها فيما يلي :

أولا : ان يتناول كل التفاصيل المتعلقة بالتسيير.

ثانيا : ان يتمكن من تقدير مشروعية كل الأعمال التي تتعلق بهذا التسيير.

ثالثا : ان تترتب على تقديم الحساب مسؤولية ينتج عنها التطبيق الصارم للعقوبات مع ضمان كل التعويضات الضرورية من أجل التنفيذ الصحيح للميزانية

واذا كان البحث في عناصر تعريف الميزانية يبين بوضوح أن عنصر الرخصة هو الاساس والفكرة المركزية ،فان هذه الرخصة تكتسي من جهة أخرى أهمية بالغة الشئ الذي جعلها لاتخضع الى رقابة واحدة بل الى أنواع من الرقابات وهي :[2]

- الرقابة الادارية التي تمارسها سلطة الوصاية ورقابة المجلس الشعبي البلدي .
- الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة من جهة والمفتشية العامة للمالية من جهة أخرى .

وعن محتوى هذه الرقابة بمختلف أنواعها وعن كيفية ممارستها على ميزانية البلدية ، وعن نتائجها ،قسم الفصل الثالث بعنوان الرقابة على ميزانية البلدية الى مبحثين اثنين وهما على التوالي :

---

(1) Louis Trottabas -les Finances ubliques -O. Cit Page 1?7 et suite

(2) Louis Imbert Budget Communal - Jurisclasseur Administratif OP.Cit Page 15 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- المبحث الاول : الرقابة الادارية على ميزانية البلدية وكيفية ممارستها .
- المبحث الثاني : الرقابة المالية على ميزانية البلدية وكيفية ممارستها .

المبحث الاول : الرقابة الادارية على ميزانية البلدية وكيفية ممارستها .

تمارس الرقابة الادارية على ميزانية البلدية عن طريق الوصاية الادارية كما تمارس عن طريق المجلس الشعبي البلدي ، سنحاول دراسة ومناقشة هذه الرقابة والكيفية التي تمارس بها ضمن المطلبين الآتيين :

- المطلب الاول : الوصاية الادارية على ميزانية البلدية وكيفية ممارستها .
- المطلب الثاني : رقابة المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وكيفية ممارستها .

المطلب الاول : الوصاية الادارية على ميزانية البلدية وكيفية ممارستها .

لا يتناول هذا البحث دراسة مفصلة لموضوع الوصاية الادارية لان ذلك يتطلب ابحاثا متخصصة وهذا لا يهمنا بل الشئ الذي يجب توضيحه من خلال الوصاية وبصفة مفصلة هو مدى تدخل هذه الاخيرة في الرخصة الميزانية أو بمعنى آخر كيف تمارس سلطات الوصاية رقابتها على قرارات المجلس الشعبي البلدي التي يتخذها ويصادق عليها في مجال الميزانية ، هناك ثلاثة فروع خصصت لشرح وتقييم هذه العملية وهي على التوالي :

- الفرع الاول : الوصاية الادارية وأهميتها .
- الفرع الثاني : حالات تدخل سلطات الوصاية في ميزانية البلدية .
- الفرع الثالث: تقييم الوصاية الادارية .

الفرع الاول : الوصاية الادارية وأهميتها .

تتمثل سلطة الوصاية في العلاقات القائمة بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية من حيث مدى خضوع الثانية للاولى . وما هذه الوصاية الا ذلك الاسلوب الفني والقانوني الذي يتم بموجبه توزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الادارية . وللوصاية الادارية أهداف كثيرة ومتعددة من بينها مساعدة الجماعات المحلية لتأدية وظائفها المالية والادارية عند ما تعجز هذه الاخيرة عن ذلك

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تختلف الوصاية الادارية التي تمارس على الجماعات المحلية باختلاف درجة اللامركزية التي يفرضها النظام السياسي للدولة . فاذا بلغت اللامركزية الادارية حدها الاقصى أى اذا كانت واسعة النطاق فان قرارات المجالس الشعبية المحلية تتخذ بأكثر حرية فلا تخضع في هذه الحالة الا الى ايقاف بسيط يكتسي طابع الضرورة في بعض الحالات وذلك من أجل حراسة أو ربما الغاء وابطال القرارات التي قد تكون غير مشروعة وغير سليمة .

أما اذا كانت اللامركزية الادارية في مراحلها الاولى أى في بداية تطبيقاتها فان أعمال المجالس المحلية المحلية المنتخبة تخضع الى مصادقة سلطات الوصاية . (1)

وقد أخضع المشرع الجزائرى المجالس الشعبية المنتخبة على مستوى البلدية الى نظام الوصاية الادارية عندما نص في الأمر رقم 24- 67 المؤرخ في 1967/1/18 المتضمن قانون البلدية على كيفية ممارسة الوصاية الادارية على البلديات . فطبقا لهذا الأمر تمارس الوصاية على المجالس الشعبية البلدية كأجهزة وعلى أعضاء هذه المجالس وعلى أعمالها . فعلى مستوى المجالس الشعبية البلدية كأجهزة ، يحق للسلطة الوصائية ايقاف وحل المجالس المنتخبة طبقا للشروط والاجراءات المحددة في القانون . (1)

وعلى مستوى أعضاء هذه المجالس تتمتع سلطة الوصاية بحق ايقاف وعزل أعضاء المجالس طبقا للشروط التي يحددها القانون (3)

وأخيرا تمارس الوصاية على أعمال الاجهزة المنتخبة حيث تتمتع سلطات الوصاية بوسائل قانونية هامة تجعلها في مرتبة أقوى من المجالس المنتخبة المعنية . وتتمثل هذه الوسائل في التصديق وحق الالغاء وحق الحلول .

فالتصديق يعتبر أحد الوسائل المتقدمة جدا في الشؤون المحلية . فهو عبارة عن حق "فيتو" شبه مطلق يؤدى في نهاية الأمر الى ما يسمى بالادارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية (Pouvoir de Co- Gestion) وقد نصت عليه المادة 107 من الأمر رقم 24-67 بتاريخ 1967/01/18 والمتضمن قانون البلدية عندما اعتبرت مداولات المجلس الشعبي البلدى نافذة بعد عشرين يوما من ايداعها دار الولاية .

Louis Trottabas - Finances Publiques -Op. Cit Page 166 .

(2) أنظر نص المادة 112 من الأمر رقم 24-67 بتاريخ 1967/1/18 والمتضمن قانون البلدية .

(3) أنظر نص المواد التالية . المادة 55 والمادة 90 و92 من الأمر رقم 24-67 بتاريخ 1967/1/18 والمتضمن قانون البلدية ، يلاحظ بأن نص المادة 92 تمت تكملته بموجب القانون رقم 9-81 بتاريخ 1981/7/4 المتضمن قانون البلدية وبهذا الصدد فان التعليمة رقم 23 الصادرة عن وزير الداخلية بتاريخ 1978/3/19 حددت الكيفية العملية للايقاف الذى يتخذه الوالي .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

غير أن المداولات التى لا تنفذ الا بعد المصادقة عليها من السلطـة العليا المسؤولة ، هي المداولات التي تتناول المواضيع التالية :

ـ الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب والاداءات والرسوم ... الخ وبصورة أعـم جميع المداولات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجارى به العمل .

الا أنه ومن أجل عدم شل النشاط الادارى المحلي ، يجب على الوالي أن يصادق في مدة ثلاثين (30) يوما وفي حالة فوات المدة ، ولم يصادق عليها يجوز تنفيذها لأن التصديق يعتبر ضمنيا . هذا ما جاءت به المادة 108 من الأمر رقم 24ـ 67 بتاريخ 1967/1/18 والمتضمن قانون البلدية .

أما اذا رفض الوالي المصادقة على مداولة مـا ، جاز للمجلس الشعبي البلدى أن يطلبها من وزير الداخلية ، لذلك عندما تتطلب بعض المداولات المصادقة من وزير أو مـن الحكومة تمتد مدة المصادقة الى شهرين إبتداء من تاريخ إيداع النصوص في الولاية (1) .

الالغاء هو أخطر وسيلة تتمتع بها سلطة الوصاية لمواجهة الجماعات المحلية حـيث يحق للاجهزة المركزية أن تبطل كل قرار تتخذه الجماعات المحلية باصداره اذا كان مخالفـا للقانون دون اللجوء الى القضاء ، ففي إطار السلطة التقديرية للادارة وكقاعدة عامة يحق للادارة ان تلغي أو تعدل أو تسحب القرارات التي يثبت أنها غير سليمة وغير مشروعة قبل اللجـوء الى الجهات القضائيـة . فحق الالغاء وحق التعديل وحق السحب هي مجموعة مـن الوسائل تسمح للادارة في أن تراجع نفسها وأن تصحح الأخطاء التي ترتكبها والتي قد تؤدى الى اضرار الغير .

يؤكد حق الالغاء وبكل وضوح ، مدى علو سلطة الوصاية على الجماعات المحلـية حتى ولو تعلق الأمر مباشرة بالشؤون الخاصة بالجماعات المحلية .

---

(1) يلاحظ أن مدة التصديق كانت تحدد بثلاثة (03) أشهر في ظل القانون رقم 24ـ67 بتاريخ 1967/1/18 والمتضمن قانون البلدية ، أصبحت تحدد بشهرين (02) طبقا للمادة الجديدة (109) من القانون المعدل والمكمل لقانون البلدية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

خص الأمر رقم 24ـ67 بتاريخ 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية مجموعة من المواد الى كيفية ممارسة الالغاء ، فالمادة 102 منه نصت على اعتبار مداولات المجلس الشعبي البلدى باطلة بحكم القانون في حالتين : الحالة الاولى تضم المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدى خاصة بموضوعات خارجية عن اختصاصاته ، والحالة الثانية تخص المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدى أو قراراته بموجب قرار مسبب ، هذا ما تضمنته المادة 103 من القانون رقم 24ـ67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 ،وتضيف الفقرة الثانية من نفس المادة على أن الوالي يجوز له في كل وقت أن يقرر هذا البطلان ، كما يجوز للأطراف المعنيين أن يقترحوا أو يعارضوا فيه[1] بذلك فان المادة 104 من نفس القانون جاءت لتبطل المداولات والقرارات التي قد يشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي البلدى ذوو المصلحة فيها أما شخصيا واما بصفتهم وكلاء الغير في القضية المتعلقة بالموضوع .

وفي الحالة التي ترى فيها المجالس الشعبية البلدية بأن سلطات الوصاية قد تعسفت في استعمال السلطة ،يمكن للبلدية أن تقدم تظلما اداريا أو تظلما رئاسيا أمام وزير الداخلية هذا ما تضمنته المادة 107 من الأمر رقم 24ـ67 بتاريخ 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية كما يحق للمجلس الشعبي البلدى من جهة أخرى أن يرفع دعوى قضائية أمام المجلس الأعلى الغرفة الادارية اذا رأى أن تطبيق الوصاية غير مشروع ،هذا ما تضمنته المادة 106 من نفس القانون .

---

(1) يلاحظ أن فرنسا بعد ما الغت نظام الوصاية الادارية بموجب القانون الصادر بتاريخ 1982/3/22 تحت رقم 82ـ594 فقد أصبحت مهمة الغاء المداولات الصادرة عن المجالس المنتخبة للبلديات تسند الى القضاء الذى يبحث في مدى سلامة ومدى مشروعية المداولات الميزانية طبقا لقواعد دعوى الالغاء .

فالعيوب التي تشوب هذه المداولات قد تكون خارجية وقد تكون داخلية ، تكون خارجية اذا تعلقت بعدم الاختصاص وعيب الشكل . فتخص بذلك اجراءات المصادقة على مداولات الميزانية وتكون داخلية اذا تعلقت بموضوع وهدف وأسباب مضمون المداولات الميزانية أى تلك التي تخص الايرادات والنفقات ،مثلا تكون الايرادات الجبائية والنفقات الخارجة عن المصلحة المحلية غير مشروعة اذا لم ينص عليها القانون . وعن كيفية ممارسة هذه السلطة في مجال المداولات الميزانية فقد تتم كتلك التي تمارس على المداولات الاخرى للمجلس البلدى وذلك عن طريق المحكمة الادارية بمبادرة ممثل الدولة ([illegible]) أو بناء على تظلم المرؤسين المعنيين خاصة دافعي الضرائب على مستوى البلدية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ويضاف الى الوسائل القانونية التي تتمتع بها سلطة الوصاية في مواجهة الأجهزة المنتخبة للبلدية حقها في الحلول الذى يسمح لها التدخل مباشرة في شؤون الجماعات المحليـــة والحلول محلها .

يرى الاستاذ (SILVAN) في قضية الحلول ،" الأداة الحقيقية للسلطة وللتفوق الرئاسي" الا أنه في حقيقة الأمر يعرقل ويكل قوة الجماعات المحلية في تأدية مهامها اذ أن هـــذه الاخيرة أدرى بشؤونها اقتصادية كانت أم مالية أم اجتماعية ... الخ .

أهتم قانون البلدية بقضية الحلول عندما أعطى للسلطة الوصية حق التدخل في حالـــة العجز أو في حالة رفض المجلس الشعبي البلدى القيام بواجباته المشروطة . فالمادة 250 منـــه وما بعدها أعطت الوالي الحق في التدخل لتنظيم الميزانية عندما يصوت عليها بطريقة غير متوازنة .

وفي الأخير يمكن القول بأن المجالس الشعبية المنتجة تخضع الى نوعين من الرقابة ،رقابة مشروعية ورقابة ملائمة . من حيث رقابة المشروعية ،تتحقق سلطات الوصاية من مدى مطابقة قرارات المجلس الشعبي البلدى لأحكام القوانين واللوائح ومن حيث رقابة الملائمة فانها تبحث في مـدى مناسبة صدور القرارات.

واذا كانت سلطة الوصاية تمارس في المجال المالي للجماعات المحلية نسأل عن كيفيـــة ممارستها على ميزانية البلدية وهو موضوع الفرع الثاني .

<u>الفـرع الثاني</u> : حالات تدخل سلطة الوصاية في ميزانية البلدية

تكون مداولات المجالس الشعبية البلدية تنفيذية بعد عشرين (20) يوما من تقديمها الى الولاية الا أن قانون البلدية الصادر بالأمر رقم 24-67 بتاريخ 18 جانفي 1967 اشترط فـــي مجال الميزانية أن لا تكون مداولات المجلس الشعبي البلدى تنفيذية الا بعد المصادقة عليهـا من طرف سلطة الوصاية ،هذا ما تم توضيحه .

وأثناء المصادقة على ميزانية البلدية فان سلطة الوصاية تجد نفسها أمام ثلاث حالات سبق وان نقشت،ونظرا للأهمية التي تكتسيها في هذا القسم ،فقد اقتضى الأمر تكرارها فـــي هذا القسم وهذه الحـالات هي :

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

1- حالة توازن الميزانية .

2- حالة عدم توازن الميزانية .

3- حالة عجز الميزانيـــة .

أولا : حالة توازن الميزانية .

تفرض السلطة الوصية على البلدية تحقيق التوازن الفعلي الصارم للميزانيـــة (Equilibre réel) . فقاعدة التوازن التي اشترطها المشرع الجزائري في الأمر رقم 24-67 بتاريخ 1967/01/18 والمتضمن قانون البلدية ، وفي المادة 250 منه تبين بوضوح مـدى وجوب والتزام البلدية باحترام هذه القاعدة عند وضع الميزانية .

ومن أهم النتائج التي تترتب عن هذه القاعدة ما يلي :

أ- تحديد مبلغ النفقات بمبلغ الايرادات ، ويتطلب الأمر تحديد الايرادات قبل النفقات .

ب- لضمان التوازن الفعلي يجب أن يتم هذا الاخير في إطار الممارسة السنوية للميزانية مع الأخذ بعين الاعتبار نتائج الممارسة . وينتج عن هذا أن ميزانية البلدية لا يمكن اعدادها قبل فتح الممارسة .

ج- تتطلب قاعدة التوازن الفعلي توازن الايرادات بالنفقات من حيث الحجم ومن حيث الطبيعة . هذا ما يقصد بالميزانية عندما قسمت الى قسمين يتوازن كل قسم من حيث ايراداته ومن حيث نفقاته .

فاذا وجدت سلطات الوصاية نفسها أمام ميزانية احترمت قاعدة التوازن فانهـا تصادق عليها دون ملاحظة ودون أي إعتراض ، الشيء الذي يسهل عملية التصديق . أما اذا وجدت نفسها أمام ميزانية غير متوازنة فان الأمر يختلف .

ثانيـا : حالة عدم توازن الميزانية .

إذا رأت السلطة الوصية بعد قراءة ثانية للميزانية بأن المجلس الشعبي البلـدي لم يعطي أي إعتبار للملاحظات التي سجلتها السلطة الوصية ، فانها تحل محل المجلـس الشعبي البلدي وتقوم هي وحدها بتحقيق التوازن . ويظهر ذلك من المادة 250 من الأمـر

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

رقم 24—67 المتضمن قانون البلدية والذى جاء فيه ما يلي : " اذا صوت المجلس الشعبي البلدى على ميزانية غير متوازنة فان السلطة التي تضبط هذا التوازن ترجعها في غضون الخمسة عشر (15) يوما من استلامها الى الرئيس وذلك في العشرة (10) الأيام التالية لاستلامها • واذا صوت عليها مجددا بدون توازن فتتولى السلطة المختصة ضبطها ويسرى نفس الاعتبار عليها اذا لم ترد الميزانية المحالة للمداولة الثانية لهذه السلطة في مهلة شهر واحد ابتداء من تاريخ ارجاعها من قبل هذه السلطة •

ثالثا : عجز ميزانية البلدية •

تتدخل سلطة الوصاية في الحالة التي يمتنع فيها المجلس الشعبي البلدى عن اتخاذ التدابير اللازمة والضرورية للقضاء على العجز الذى تتضمنه الميزانية والذى قد يؤدى الى نتائج سلبية ،هذا ما أكدته المادة 251 من الامر رقم 67/24 المؤرخ في 18/1/1967 والمتضمن قانون البلدية اذ نصت المادة على ما يلي : " اذا تبين من تنفيذ الميزانية عجز ما يتعين على المجلس الشعبي البلدى اتخاذ جميع التدابير اللازمة لازالة هذا العجز وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الاضافية الخاصة بالدورة التالية ،واذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدى اجراءات الضبط الضرورية جاز للسلطة التي تضبط الميزانية اتخاذها وتقريرها ويسوغ لهذه السلطة أن تأذن بتغطية العجز في مدة سنتين ماليتين أو أكثر • "

هذا ويضاف الى ما تقدم ذكره أن السلطة الوصائية يمكن أن تتدخل في ميزانية البلدية بواسطة نظام يطلق عليه " نظام التسجيل التلقائي (Régime d'inscription - d'office)(1)

لقد صنفت النفقات وفقا لقاعدة تدرج النفقات على الشكل الآتي ذكره :

— النفقات الاجبارية •

— النفقات الممنوعة •

— النفقات الاختيارية •

تؤدى هذه القاعدة الى نتيجتين هامتين هما :

أ — واجب التمييز بين النفقات الاجبارية والنفقات الاختيارية ،فلا يمكن الاعتماد على النفقات الاختيارية والعمل بها اذا كانت النفقات الاجبارية مضمونة •

(1) Louis Trottabas -Finances publiques -op.cit page 69.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ب - واجب ضمان النفقات الاجبارية سواء بواسطة تخصيص الايرادات (وهذا المبدأ لا وجود له في ميزانية الدولة) أو بمنع إدارة الجماعات المحلية حذف النفقات الاجبارية ويتم ذلك بواسطة نظام التسجيل التلقائي ،فاذا كانت هذه النفقات غير منصوص عليها قانونا ومرخصة في ميزانية البلدية فانها تسجل من طرف السلطة المكلفة طبقا للوصاية الادارية (1)

الفرع الثالث : تقييم الوصاية الادارية على ميزانية البلدية .

واضح مما سبق ذكره أن جميع القوانين التي تتعلق بالجانب المالي للجماعات المحلية صارمة الشيء يمنح سلطات الوصاية وسائل قانونية حازمة تستعملها في حالة امتناع المجالس الشعبية البلدية على تنفيذ القانون .

ان واقع الاشياء عكس ذلك اذ أنه بالرغم من صرامة القوانين فان الوصاية الادارية بقيت عاجزة على تأدية وظائفها في أحسن الظروف والسبب في ذلك يكمن في محاولة سلطة الوصاية كسب ثقة المسؤولين المحليين الشيء الذى يمنعها من إستعمال وسائل قاسية تتمثل في رفض التصديق والموافقة مثلا أو استعمال الحلول التلقائية . فالسلطة الوصائية تفضل العمل بوسائل أخف كتقديم آراء أو تعديل مداولات ... الخ حتى لا تعاكس السلطات المحلية . وكما هو واضح فان استعمال هذه الوسائل يقلل من فعالية الوصاية الادارية (2) .

كما يضاف الى ذلك عنصر الوظيفي الذى يزيد من ضعف فعالية السلطة الوصائية بمعنى أن الموظفين المكلفين بممارسة السلطة الوصائية غير متخصصين في المجالات المالية من جهة ومن جهة أخرى فهم غير واعين بمدى ضرورة فعالية الوصاية ومدى أهميتها في تحسين التسيير وزيادة مردوديته اذا اتسمت بالصرامة والحزم .

وأمام اضمحلال الوصاية الادارية ظهر نوع جديد من الوصاية . وهي الوصاية الفنية لتحل تدرجيا محل الوصاية الادارية . فهي تظهر في صور مختلفة كانشاء اللجان مثل لجنة الصفقات التي تمارس الرقابة على أنشطة الجماعات المحلية . وقد تتدخل هذه الوصاية في شكل تقديم آراء الى السلطة الوصية التي تتخذ القرار النهائي . وقد تمارس أحيانا أخرى مباشرة من طرف اجهزة خارجية تابعة للوزارة ،فادارة الدومين مثلا تمارس مباشرة الرقابة

---

(1) Louis [illegible] -Finances Publiques -O.Cit [illegible] / ! .

(2) Pierre la [illegible] - les Finances Publiques -O.Cit [illegible] 4?5/500

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

على تسيير أموال البلدية • كما تكون للوصاية الفنية فعالية واضحة في مجال التجهيزات الجماعية التي يتم تمويلها بواسطة اعانات خارجية • فالجماعات المحلية تلتزم باخضاع تنفيذ اشغالها التجهيزية الى ملائمة وتقدير السلطات العليا حتى تحصل على اعانات أو الى ملائمة وتقدير أجهزة عامة حتى تحصل على القروض الضرورية لتمويل تجهيزاتها •

وهذا المظهر الجديد للوصاية يعكس الاسلوب الذى تفرضه الدولة على المجموعات المحلية حتى تضمن السلوك الذى يجب عليها ، ان تتبعه في التسيير حتى قبل القرار النهائي • ولكن هذا الاسلوب سيؤدى الى صدام بين لا مركزية سلطة القرار ومركزية وسائل التنفيذ واجراءاته • (1)

لكن وبالرغم من ضعف الوصاية الادارية وعدم فعاليتها فقد تبقى دائما هي المسؤولة على استقلال أو عدم استقلال ميزانية البلدية • فهي التي تفرغ استقلال الميزانية من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية •

وقد كان لرجال الفقه في فرنسا رأى في هذا الشأن ، اذ يــــــــــرى (J. de savigny) (2) بأن الدفاع عن استقلال البلدية كما هو مطبق في فرنسا يتجــه مباشرة عكس الديمقراطية والفعالية الادارية ، ومصلحة المواطنين" أما (J. JEZE) (3) فقد اعتبر أن تسيير الشؤون المحلية يتم على طريق أجهزة مركزية لا تركيزية : بينمـــــــا (J. Bonique) (4) يقول : "أن النظام البلدى منذ قانون 28 بليفوز العام الثامــن الى التشريع الحالي يتجه من المركزية السلمية الكاملة الى مركزية بسيطة • ان الاستقلال البلدى لم يعد القاعدة (l'autonomie communale n'est plus la règle) ويــرى (Roger Aubin) في كتابــــه (les Communes et la démocratie) البلديات والديمقراطية في الصفحة 121 منه بأن المطالبة بمراجعة نظام الوصاية الادارية لا ينصرف فقط الى جعلها أكثر مرونــــة وانما أيضا الى اشراك البلدية في المستقبل الجماعي للبلديــــة •

وبناء على الجدال الفقهي الجاد تم الغاء نظام الوصاية الادارية واستبدالها بنظام الرقابة القضائية •

---

(1) Pierre la lumière -Finances Publiques - ...Cit page 499.

(2)

(3)

(4)

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني : رقابة المجلس الشعبي البلدى على ميزانية البلدية وكيفية ممارستها •

تقوم محاسبة البلدية على اعداد حسابين اثنين ،الحساب الاداري الذى يكلف باعداده رئيس البلدية ،وحساب التسيير الذى يتولاه القابض البلدى • فالازدواجية في وثائق محاسبة البلدية كما سبق دراسته ومناقشته ،له علاقة وثيقة بازدواجية الوظائف ،وهذا الوضع يعطي للمجلس الشعبي البلدى الحق في أن يمارس رقابته على حساب التسيير من جهة ، وعلى الحساب الاداري من جهة أخرى • ويمكن تحديد كيفية ممارسة المجلس الشعبي البلدى رقابته على الحسابين وتقييم هذا النوع من الرقابة من خلال تناوله في ثلاثة فروع وهي :

- الفرع الاول : رقابة المجلس الشعبي البلدى على الحساب الاداري لرئيس البلدية
- الفرع الثاني : رقابة المجلس الشعبي البلدى على حساب التسيير للقابض البلدى
- الفرع الثالث : تقييم رقابة المجلس الشعبي البلدى على الحسابين •

الفرع الاول : رقابة المجلس الشعبي البلدى على الحساب الاداري لرئيس البلدية •

يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدى بعد غلق الممارسة باعداد الحساب الاداري الذى يتضمن جميع العمليات التي لها علاقة بتقديرات الميزانية والتي تم انجازها خلال السنة •

ان رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية هو الشخص الوحيد الذى يتمتع بسلطة الآمر (Pouvoir d'ordonner) فيما يتعلق بتخصيص النفقات وتحصيل الايرادات المرخصة في الميزانية ،كما يتولى التوقيع على حوالات الدفع وعناوين الايرادات (1) •

نصت المادة 270 من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية على الحساب الاداري اذ جاء فيها ما يلي : " تقدم حسابات الرئيس الخاصة بالميزانية المختومة الى رئيس المجلس الشعبي البلدى قبل المداولات حول الميزانية الاضافية للسنة الجارية وتجرى المصادقة عليها ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 107 •

ان الشيء الذى يلفت الانتباه عند الاطلاع على هذه المادة يتمثل في مدى خضوع الحساب الاداري الى مصادقة المجلس الشعبي البلدى مثله مثل الميزانية الاولية والميزانية الاضافية مما يؤدى الى القول بأن المجلس الشعبي البلدى يقر الحساب الاداري بواسطة ••••

---

(1) Pierre la Lumière-les Finances Publiques - OP.Cit Page 137

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

مداولاته • هذا ويلاحظ أيضا عدم حضور رئيس البلدية خلال انعقاد جلسات المجلس الشعبي البلدى المخصصة للحساب الادارى.[1]

وتحدد مداولات المجلس الشعبي البلدى المخصصة للحساب الادارى ما يلي :

1 ـ الايرادات مع طرح المبالغ التي تسدد والرصيد الباقي للتحصيل •

2 ـ النفقات مع طرح الاعتمادات الغير مخصصة والنفقات الغير مدفوعة خلال الممارسة •

3 ـ نتيجة الممارسة التي يمكن تفسيرها بفائض في الايرادات أو فائض في النفقات[2]

• ان المادة 270 من الأمر رقم 24 ـ 67 بتاريخ 1957/1/18 والمتضمن قانون البلدية أعطت للمجلس الشعبي البلدى الحق في الاطلاع على تسيير البلدية ، ومعرفة وضعيتها المالية في أي الوقت ، فهي رقابة تقوم على أساس ملاحظة النتائج المالية لكل سنة مدنية بالاضافة الى التصديق على الفرق القائم بين النتائج والتقديرات المتعلقة بالرخصة الميزانية • فالمجلس الشعبي البلدى له سلطة تقدير صحة أو عدم صحة العمليات التي أنجزت ، ويدلي بأرائه فيما يخص التعديلات التي يمكن ادخالها الا أنه لا يستطيع أن يعدل الأرقام التي يتضمنها الحساب الادارى • فالتصويت السلبي على الحساب الادارى يشكل توبيخا لا أثر له قانونيا ولا ماليا.[3]

واذا كان الحساب الادارى قبل الاصلاح الخاص بمالية البلدية ، كما سبق ذكره وسيلة للرقابة فقد أصبح يكتسب " قيمة ميزان " للعمليات المالية التي يؤديها الآمر البلدى. فالوظيفة الجديدة للحساب الادارى جعلت منه حساب الاستغلال وخسائر وأرباح البلدية من جهة، ومن جهة أخرى سمحت له في أن يعطي الوضعية الصحيحة لكل التغييرات التي تلحق أموال البلدية وذلك بواسطة النتائج التي تصفها المواد الخاصة بفرع التجهيز والاستثمار[4]

<u>الفــرع الثاني</u> : الرقابة على حساب التسيير للقابض البلدى •

يعتبر القابض البلدى موظف دولة ، فهو الشخص الوحيد الذى له الصفة في استعمال "أموال البلدية " (Deniers Communaux) أى قبض الايرادات وتسديد النفقات بالنظر الى عناوين الايرادات و حوالات الدفع المعدة والموقعة من طرف الآمر • وبذلك يقوم باعداد حساب

(1) في فرنسا تسند رئاسة المجلس الشعبي البلدى خلال الجلسات المختصة للحساب الادارى الى رئيس(ad - hoc) الذى يعينه المجلس ولكن يحق لرئيس البلدية الحضور في المناقشة •

(2) Saci Terkoune- le Budget Communal en Algérie - I.E.D.F. OP.Cit P.43.

(3) Saci Terkoune -OP.Cit Page 43.

(4) Benlhadj Djo... Zoulikha - l'évolution des Finances - aperçu sur les textes... bases en la matière - Mémoire de fin de stage E.N.A. ...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

التسيير الذى يتضمن العمليات الفعلية للايرادات والنفقات التي تمت في نفس السنة • [1]

يقدم القابض البلدى حساب التسيير الى المجلس الشعبي البلدى رفقة الحساب الادارى لرئيس البلدية • هذا ويكلف القابض البلدى حسب ما نصت عليه المادة 273 من الأمر رقم 24_67 المتضمن قانون البلدية على ما يلي : " تجرى المداخيل والنفقات البلدية على يد قابض البلدية المكلف وحده وتحت مسؤوليته لمتابعة استخلاص جميع مدخولات البلدية وجميع المبالغ المترتبة عنها • وكذا بوفاء النفقات التي يصدر الرئيس الامر بصرفها وذلك في حدود الاعتمادات الممنوحة قانونا " •

اذا كان القابض البلدى هو الذى يبحث في مدى صحة الايرادات والنفقات التي انجزها رئيس البلدية ، فان ذلك يعطيه الحق في ممارسة رقابة دقيقة على التسيير الذى يكلف به الآمر البلدى • كما يتدخل القابض في مجال الاعانات والقروض التي تبرمها البلدية حيث يراقب مدى فائدة وسلامة الطلبات المخصصة لها • الا أن رقابة القابض البلدى على الآمر تقابلها رقابة المجلس الشعبي البلدى على حساب التسيير للقابض البلدى • فالمجلس الشعبي البلدى يسمع ويناقش ويقر حسابات القابض البلدى التي يتضمنها حساب التسيير • فهو الذى يبت في العمليات الميزانية والعمليات الخارجة عن الميزانية • لان المجلس الشعبي البلدى لا يستطيع أن يعدل الارقام التي يتضمنها حساب التسيير • بل يلاحظ عدم مشروعية المداولة المرفقة بالحساب • هذا ويلاحظ بأن المجلس الشعبي البلدى عند ما يحقق في حساب التسيير بامكانه أن يطلب من القابض البلدى الوثائق المثبتة ويجرى التحقيق بحضوره [2] ولقد أدخل اصلاح مالية البلدية بعض التعديلات على حساب التسيير للقابض البلدى • فالقابض البلدى يتخذ مهمة الرقابة خلال تنفيذ الميزانية اذ أن المحاسبة التي يكلف بها القابض البلدى تمسك كل الوثائق المحاسبية فلم تصبح محدودة عند وصف العمليات المنجزة في تنفيذ الميزانية • فهي تضم الحسابات المخصصة في متابعة التصرفات المنجزة خارج الميزانية ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فان القابض البلدى يمسك وثائق تضمن له دوره كمحاسب :

---

(1) Pierre la Lumière- les Finances Publiques - OP.Cit . page 337 .

(2) Saci Berkoune - le Budget Communal en Algérie - O .Cit . page 14 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- حالة الرصيد الباقي لانجاز الايرادات .
- حالة الرصيد الباقي لانجاز النفقـــات.
- حالة الرصيد للتحصـــــيل .
- حالة الرصيد للدفـــــع.
- وضعية الأموال الخاصـــة .
- حالة الاعتمادات الغير مخصصة (non engagées) في 12/31 .
- حالة الخصوم (Passif)

الفرع الثالث : تقيم رقابة المجلس الشعبي البلدى على الحاسبين .

أدى كما سبق ذكره الازدواج في الوظيفة الى الازدواج في المحاسبة حيث يوجد حساب يكلف به الآمر البلدى وهو الحساب الادارى ،وحساب يكلف به القابض البلدى وهو حـــساب التسيير الشيء الذى أدى الى وجود رقابة مزدوجة على ميزانية البلدية تتميز بالدقة اذ انها تهدف الى البحث عن مدى صحة وتطابق هذين الحسابين .

واذا كان الجهاز الذى يمارس الرقابة على الحسابين جهاز منتخب يمثله المجلس الشعبي البلدى ،يمكن تكييف هذه الرقابة على أنها شعبية ،وقد نص الميثاق الوطني في هذا الصدد على ما يلـــي :

" ولكي تكون المراقبة شاملة يتحتم أن تكون شعبية اذ بذلك تستجيب لاحدى متطلبات الديمقراطية الاشتراكية فهي تستلهم من المبدأ القائل بوجود عدم اخفاء أى شيء في دولتنـــا عن الجماهير ولا سيما اذا تعلق الأمر بقضايا التسيير أو التصرف في ممتلكات الشعب أو أى مساس برصيد الأمة الاقتصادى . وهكذا لا يمكن معالجة هذه القضايا في نطاق مغلق بـــل لا بد من طرحها للرقابة الدائمة للجماهير الشعبية ومن المعاقبة الشديدة لمرتكبي المخالفات وعلى مرأى ومسمع من الجميع .

وتستند المراقبة الشعبية على المؤسسات المنتجة التي تتوفر في أعضائها شروط الالتزام والكفاءة والنزاهة ،وتمارس هذه الرقابة عن طريق المجالس الشعبية على اختلاف مستوياتهـــا أى المجلس الشعبي الوطني والمجالس الشعبية للولايات والمجالس الشعبية البلدية ،كمـــا تمارس عن طريق العمال ضمن المؤسسات الاشتراكية .

هذا ويزيد من فعالية هذا النوع من المراقبة على ميزانية البلدية متى توفرت الشروط المتعلقة بالالتزام والنزاهة في الأعضاء المكلفين بممارستها حتى وان كان هؤلاء الاعضـــاء غير مختصين وغير أكفاء في المجال المالي الا أن استعانتهم باللجان المالية المتخصصة والمستشارين الماليين أصبح أمرا ضروريا لزيادة ورفع فعالية الرقابة وبالتالي تحسين التسيير .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الثاني : الرقابة المالية على ميزانية البلديــــة .

تخضع ميزانية البلدية الى رقابة مالية تتمثل في مجلس المحاسبة من جهة وفي رقابـــة المفتشية العامة للمالية من جهة أخرى .

نحاول في هذا المبحث بعنوان الرقابة المالية على ميزانية البلدية دراسة ومناقشة الاجهزة المكلفة بهذه الرقابة والكيفية التي تمارس بها ضمن مطلبين اثنين :

- المطلب الاول : رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية البلدية وكيفية ممارستها .
- المطلب الثاني : رقابة المفتشية العامة للمالية .

المطلب الاول : رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية البلدية وكيفية ممارستها .

تخضع ميزانية البلدية الى رقابة يمارسها جهاز قضائي مستقل يتمثل في مجلس المحاسبة فكيف ينظم هذا المجلس؟ وكيف يمارس رقابته على ميزانية البلدية ؟ وهل رقابة مجلس المحاسبة فعالة أم لا ؟ تجد هذه الاسئلة جوابها في ثلاثة فروع وهي على التوالي :

- الفرع الاول : تنظيم مجلس المحاسبة .
- الفرع الثاني : كيفية تصفية الحسابات في ميزانية البلدية .
- الفرع الثالث : مدى فعالية رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية البلدية .

الفرع الاول : تنظيم مجلس المحاسبة .

تتولى الرقابة على مالية الدولة هيئة قضائية يمثلها مجلس المحاسبة وهو بمثابـــة محكمة منظمة تنظيما قضائيا خاصا . فهي تكلف بالتحقيق والبحث في مدى سلامة الحسابات ومدى مطابقتها للقواعد المالية المعمول بها . ويتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية في التسيير (1) .

يتكون مجلس المحاسبة من غرف عديدة وفقا لما نصت عليه المادة 1/14 من قانـــون مجلس المحاسبة التي جاء فيها ما يلي : " يقسم مجلس المحاسبة الى غرف مختصة بمراقبـــة قطاع أو أكثر ومن الممكن ان تشتمل كل غرفة على عدة أقســـام " .

---

(1) تنص المادة 1/11 من القانون رقم 05 — 80 بتاريخ 1980/3/1 المتضمـــن كيفية ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة " يتمتع مجلس المحاسبة باستقلالية التسيير " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

طبقا للمادة 13 من نفس القانون فان جهاز مجلس المحاسبة يضم عدد من الاعضاء على رأسهم المجلس الذى يعين طبقا للمادة 16 من القانون رقم 05 — 80 بتاريخ 1980/3/1 المتضمن كيفية ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة وذلك بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية أما الاعضاء فهم بالاضافة الى الرئيس ، نائب الرئيس ، الناظر العام ، رؤساء الغرف ، ورؤساء الأقسام النظار المساعدون ، المستشارون المحتسبون .

هذا وللمجلس صلاحيات مزدوجة تتمثل في الصلاحيات القضائية والصلاحيات الادارية طبقا لما نصت عليه المادة الثالثة الفقرة الأولى من القانون رقم 05—80 والتي جاء فيها ما يلي : " يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية وادارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها .

معنى هذا وكما يراه الأستاذ (TROTTABAS) أن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة رقابة معقدة حيث يمكن التمييز بين المظاهر القضائية والمظاهر الادارية (1) .

فكيف اذن يمارس مجلس المحاسبة رقابته على ميزانية البلدية ؟ هذا ما سوف يتم توضيحه في الفرع الثاني بعنوان كيفية تصفية الحسابات في ميزانية البلدية .

الفرع الثاني : كيفية تصفية الحسابات في ميزانية البلدية .

نصت المادة 38 الفقرة الاولى من القانون رقم 05—80 بتاريخ 1980/3/1 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة على ما يلي : " يحدد مجلس المحاسبة الحسابات التي يمكن الموافقة عليها وتصفيتها للمحاسبين أو لأعوان تابعين لهيئات مراقبة أو تفتيش . "

فاذن يحق للمجلس أن يفرض وظيفة المراقبة الا أنه وطبقا للفقرة الثانية من المادة المذكورة أعلاه ، يمارس هذا التفويض وفقا لشروط محددة قانونا . فبالنسبة الى الاجهزة المكلفة بالتصفية الادارية يحق لها ختم الحسابات الا أنه يشترط في ذلك عدم اتخاذها أى قرار يكون له طابع قضائي لان ذلك من اختصاص مجلس المحاسبة وحده (2) .

---

(1) Louis Trottabas - les Finances Publiques -Op.Cit ... 177.

(2) أنظر بهذا الصدد المادة 38 من القانون رقم 5—80 بتاريخ 1980/3/1 والمتعلق بممارسة المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هذا وتكتسي التصفية الادارية الطابع النهائي في حالة عدم تدخل المجلس في القضية بعد فوات مدة محددة بثلاثة سنوات .

كما أن الجهات المكلفة بالتصفية الادارية بواسطة التفويض تجبر على اتباع التعليمات العامة التي يمارسها المجلس، فأعمال الجهات المكلفة بالتصفية الادارية يجب أن تتطابق مع هذه التعليمات [1]

وبموجب التفويض المخول للجهة المكلفة بالتصفية الادارية فان نائب مدير الضرائب المختلفة بالولاية هو الذى يكلف برقابة وتصفية الحسابات على مستوى البلدية . فيمكن له بهذا الصدد أن يطلب من القابض البلدى والآمر البلدى الوثائق المثبتة الناقصة وذلك خلال شهر ابتداء من تاريخ الطلب الموجه .

يقوم نائب مدير الضرائب المختلفة بتقديم مقرر شامل يعرض فيه الملاحظات التي تتعلق بالتسيير المالي للبلدية يقر فيه الحسابات المتعلقة بعمليات القابض البلدى وعمليات الآمر البلدى .

وأخيرا يقوم نائب مدير الضرائب المختلفة بتوجيه التقرير المتضمن كل الملاحظات التي توصل اليها والمتمثلة في المقررات التي أصدرها فيما يخص الحسابات التي عرضت عليه الى كل من وزير المالية ووزير الداخلية عن طريق الوالي .

هذا وتتم التصفية الادارية وفقا لهذا الشكل [2] :

ـ اما في شكل قرارات مؤقتة .
ـ واما في شكل قرارات نهائية .

أولا : القرارات المؤقتة .

يجب على نائب مدير الضرائب المختلفة النظر فيما اذا :

1 ـ تمت الحسابات في الشكل المنصوص عليه .
2 ـ اذا كانت الحسابات تقدم كشفا للايرادات والنفقات التي تم انجازها خلال الممارسة بصفة دقيقة
3 ـ اذا كان المحاسب قد اعتنى برفع الايرادات وزيادتها ورد النفقات على الحسابات السابقة .
4 ـ اذا كانت الايرادات والنفقات مدعمة بكل الوثائق المثبتة والضرورية .
5 ـ اذا كان رصيد الايرادات يناسب الأرقام المقيدة مثل ما كانت الملاحظات التي سجلها رئيس مجلس المحاسبة في تقريره .

ثانيا : القرارات النهائية .

ان المادة 48 من القانون رقم 80-05 بتاريخ 1980/3/1 المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة نصت على ما يلي : " عند الانتهاء من اجراءات تصفية

---

(1) يمارس هذا التفويض تحت مراقبة مجلس المحاسبة حسب الشروط التالية . يمكن للاجهزة المكلفة بالتصفية الادارية ختم الحسابات شريطة الا تتخذ أى قرار ذى طابع قضائي يختص به المجلس بموجب أحكام هذا القانون .
بعد انقضاء 3 سنوات وفي حالة عدم تدخل المجلس تكتسي التصفية الادارية المقررة بهذا النحو طابعا نهائيا . يجب أن يطابق تنظيم أعمال التحقيق التعليمات العامة التي يوجهها المجلس مباشرة لمسؤولي التصفية الادارية .

(2) BERKOUNE SACI_ LE budget communal en Algérie O.P.U. page 116/147

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الحسابات وتسويتها يصدر مجلس المحاسبة قرارا ببراءة المحاسبين العموميين أو ادانتهم •

يفهم من هذه المادة أن مجلس المحاسبة عندما ينتهي من تحقيقاته وتحرياته يصدر نوعين من القرارات ، قرارات تقضي ببراءة المحاسب وقرارات تقضي بادانته • وهذا يتم على مستوى الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على مالية الدولة بصفة عامة •

أما الوضع بالنسبة الى الجهة التي فوضها مجلس المحاسبة لممارسة مهمة التصفية الادارية على حسابات ميزانية البلدية ، فانها تصدر قرارات نهائية الى جانب القرارات المؤقتة ، فالقرار النهائي لا يأتي الا بناء على القرار المؤقت • فيجب أن يصدر مطابقا للقرار المؤقت أي القرار الاول ثم يبين اذا كان القابض البلدى بريئا ومستحقا • في الحالة الاولى يصدر القرار بالابراء النهائي • وفي الحالة الثانية يصدر القرار ليثبت باقي الحسابات المستحقة • هذا ويجب أن يكون القرار مسببا وطبقا للفقرة الرابعة من المادة 38 من القانون رقم 80/5 المؤرخ في 1980/3/01 والمتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة ، فان مجلس المحاسبة يستطيع أن يراجع بصفة تامة كل الحسابات التي وقع عليها تحقيق أولي من طرف الاجهزة المفوضة ويعد لها أن اقتضى الأمر (1) •

هذا عن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على ميزانية البلدية ولكن السؤال الذى يبقى مطروحا يتمثل اساسا في مدى فعالية رقابة مجلس المحاسبة من الناحية العملية ؟ وهو موضوع الفرع الثالث •

<u>الفرع الثالث</u> : مدى فعالية رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية البلدية •

نص الدستور الصادر في سنة 1976 على أن مجلس المحاسبة يكلف بممارسة رقابة لاحقة على جميع نفقات الدولة بما فيها نفقات الجماعات المحلية ويقصد بها الولايات والبلديات فهو بمثابة جهاز يسهر على حسن التسيير والاستعمال العقلاني للوسائل الجماعية للانتاج وذلك بواسطة المتابعة الصارمة والتحقيق الدقيق للحسابات • ولكن نسأل هل مجلس

---

(1) انظر المادة 38 ، الفقرة 4 من القانون رقم 80/5 بتاريخ 1980/3/1 والمتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة : " يمارس المجلس بصفة كاملة حق التصدى لاصل القضية تصد اجراء مراجعة تامة للحسابات التي وقع عليها تحقيق أولي من طرف الاجهزة المفوضة ويعد لها ان اقتضى الامر ذلك " •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الذى لجأت اليه فرنسا حتى يمكن رفع وتحسين فعالية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية فقد طبقت فرنسا لامركزية مجلس المحاسبة بموجب القانون رقم 594- 62 بتاريخ 1982/07/10 الذى نص على انشاء غرف اقليمية للحسابات . تتكون هذه الغرف من موظفين مهمتهم ممارسة الرقابة على الجماعات المحلية . يتم التوظيف بواسطة مسابقة خاصة ، والاعضاء الذين يشكلون هذا الجهاز هم قضاة ، هذا وتتم مداولة القرارات والآراء والاقتراحات والمقررات الصادرة عن الغرف الاقليمية والمصادق عليها جماعيا (1) .

وتختص الغرف الاقليمية بثلاثة وظائف أساسية :

<u>أولا</u> : تنظر وتحكم حسابات محاسبي الجماعات المحلية ،والمؤسسات العامة للاقليم أو المنطقة أى حسابات المحاسبين البلديين - كما يمكنها أن تبحث وتحقق في حسابات التسيير للمؤسسات والأجهزة وكل المجمعات التي تستفيد من الأعانات . يصبح مجلس المحاسبة عندئذ محكمة استئناف أى محكمة درجة ثانية بعد ما كان محكمة درجة أولى ودرجة ثانية .

<u>ثانيا</u> : تختص الغرف الاقليمية للمحاسبة بممارسة الرقابة الميزانية للجماعات المحلية بمجرد تحريك الدعوى من طرف ممثل الدولة . وهذا الأخير يحركها في الحالات التالية :(2)

1- عدم التصويت على الميزانية في الوقت المحدد قانونا .

2- عدم التوازن الحقيقي للميزانية .

3- عدم تسجيل النفقات الاجبارية .

4- ظهور عجز في الحسابات .

<u>ثالثا</u> . للغرف الاقليمية دور استشارى يتمثل في تقديمها الملاحظات التي تستخلصها حول تسيير الجماعات المحلية الى مجلس المحاسبة الذى يلتزم بتقديم خلاصة في المقرر العام له .

---

(1) René Dosière -François Giquel - la Commune -son [illegible] et -ses comptes - les éditions ouvrières - 8 ème éditions -Paris [illegible] page 31 /32

(2) René Dosière - François Giquel - Op. Cit page 31/...

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

قبل انشاء الغرف الاقليمية كانت ميزانيات الجماعات المحلية موضوع رقابة قبل تنفيذ الميزانية وخلال تنفيذها وبعد تنفيذها . الا أن النظام الجديد قضى على الرقابة السابقة التي تمارس على ميزانية الجماعات المحلية ولم يترك الا الرقابة اللاحقة (contrôle postérieure) التي تضع حدا لكل السلبيات التي كانت تحد من حرية الجماعات المحلية في مجال ايراداتها ونفقاتها . هذه الغرف كما هو واضح تعني التخفيف من المركزية الشديدة للمجلس وبالتالي الزيادة في فعالية مهمته .

يبقى علينا أن نسأل عن امكانية تطبيق نظام لامركزية مجلس المحاسبة في الجزائر على الشكل الذى سارت عليه فرنسا ؟ فتكون حينئذ تصفية الحسابات من اختصاص الغرف الاقليمية وليس من اختصاص المديرية المكلفة بالضرائب المختلفة على مستوى الولاية والتي فوضت لها هذه الصلاحية من طرف مجلس المحاسبة .

لقد نصت المادة 276 من الأمر رقم 24ـ 67 المؤرخ في 1967/01/18 والمتضمن قانون البلدية على ما يلي : " يكلف مدير الضرائب المختلفة ريثما تؤسس محكمة خصوصية بمراقبة وتصفية حسابات التسيير الخاصة بالبلديات والمؤسسات البلدية " ألم يعبر المشرع الجزائرى الى انشاء محاكم خصوصية تكلف بمراقبة التسيير المالي للجماعات المحلية ؟ ألم يقصد بذلك إنشاء غرف اقليمية ؟ .

إن سياسة اللامركزية الادارية التي تحاول الجزائر جاهدة توسيع تطبيقاتها في كل مجالات تقضي بضرورة تطبيق لامركزية مجلس المحاسبة . فقد أصبح ذلك ضرورة ملحة للنهوض بالتنمية الاقتصادية عن طريق زيادة ورفع فعالية الرقابة الصارمة والدقيقة على أموال الجماعات المحلية .

إن مهمة الرقابة وكما نعلم وكما جاء في الميثاق والدستور ليست ادانة المسيرين وتوقيع العقوبات عليهم انما تهدف أساسا ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة ...) (1)

---

(1) أنظر بهذا الصدد المادة 183 والمادة 184 من الأمر رقم 76 ـ 97 المؤرخ في 1976/11/22 المتضمن دستور الجزائر .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني : رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية البلدية .

لا تقتصر الرقابة المالية على مجالس المحاسبة فحسب بل أنها تضم رقابة أخرى وهي رقابة من نوع خاص تتمثل في رقابة المفتشية العامة للمالية . ولدراسة ومناقشة هذه الرقابة خصصنا ثلاثة فـــروع وهي :

- الفرع الاول : المفتشية العامة للمالية وتنظيمها .
- الفرع الثاني : كيفية ممارسة رقابة المفتشية العامة للمالية .
- الفرع الثالث : تقـيم رقابة المفتشية العامة للمالية .

الفرع الاول : المفتشية العامة للمالية وتنظيمها .

نصت المادة الاولى من المرسوم رقم 53-80 بتاريخ 01 مارس 1980 والمتضمن احداث مفتشية عامة للمالية على ما يلي : " تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير الماليـــة تسمى المفتشية العامة للمالية " .

أما المادة الثانية من المرسوم رقم 502 -83 المؤرخ في 20 أوت 1983 والمتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية جاء فيها ما يلي : " تشتمل المفتشية العامة للمالية الموضوعـــة تحت السلطة المباشرة للمالية التي يديرها رئيس المفتشية العامة للمالية على ما يلي :

1- هيكل ادارة وتسيير يوضع لدى رئيس المفتشية العامة للمالية .

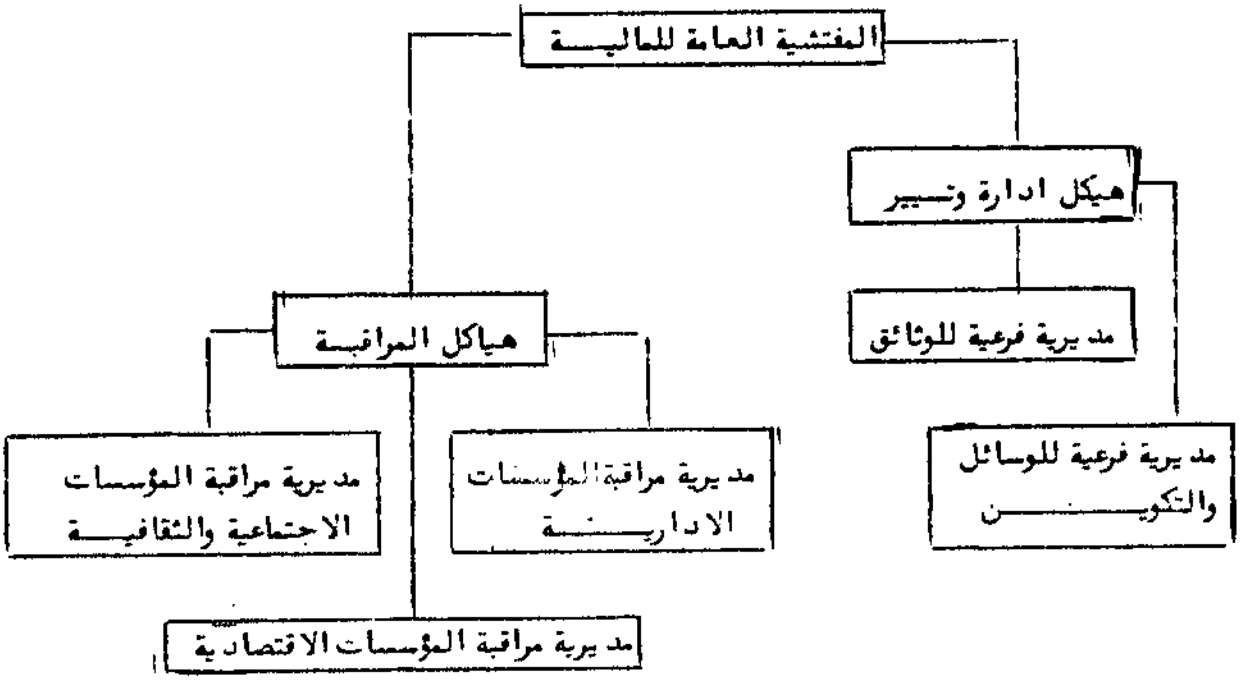
2- هياكل المراقبة وتتكون مما يأتي :

- مديرية مراقبة المؤسسات الادارية والمالية .
- مديرية مراقبة المؤسسات الاقتصادية .
- مديرية مراقبة المؤسسات الاجتماعية والثقافية .

وما يمكن ملاحظته في هاتين المادتين أن جهاز المفتشية العامة للمالية يتبع مباشرة الوزير وهو عبارة عن هيئة مستقلة ، لا تدخل ضمن هياكل السلم الاداري المعروف في الادارات المركزيــة هذا ويتسع دور الوزير في هذا الاطار حيث يضمن التطبيق الصارم لرقابة المفتشية العامة للماليـة فهو الذي يحدد البرنامج خلال الشهر الاول من كل سنة ، البرنامج الذي يأخذ بعين الاعتبار كل الطلبات الخاصة بالرقابة والتي يوجهها أعضاء الحكومة و مجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني هذا ما تضمنته المادة الثالثة من المرسوم رقم 53-80 المؤرخ في أول مارس 1980 والمتضمن احداث مفتشية عامة للمالية ، الفقرة الاولى منها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هذا وتنظم المفتشية العامة للمالية على مستوى الادارة المركزية وفقا للمرسوم رقم 83-502 المؤرخ في 20 أوت 1983 المادة الثانية والثالثة المذكورة أعلاه على الشكل الآتي بيانه :



أما على المستوى المحلي فلقد قامت سلطات الدولة في اطار لا تركيز السلطات استجابة الى مميزات الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية والمتمثلة بصفة خاصة في السرعة ( ) باصدار قرار وزارى مشترك مؤرخ في 20 أوت 1983 يحدد مصالح المفتشية العامة للمالية واختصاصها الاقليمي على الصعيد المحلي . فطبقا لهذا القرار نظمت هذه المصالح على الشكل الآتي ذكره .

المقـــر	الاختصـــاص الاقليمـــي	المقـر	الاختصاص الاقليمـــي
الجزائـــر	ولاية الجزائـــر	عنابـة	ولاية عنابة ، قالمة ، سكيكدة
باتنـــة	ولاية باتنة ، بسكرة ، أم البواقي، تبسة	بشـار	ولاية ادرار، بشار ، سعيدة
البليـــدة	ولاية البليدة، المدية ، جلفة	البويرة	ولاية البويرة ، المسيلة ، تيزى وزو
قسنطينـــة	ولاية قسنطينـة	الاغواط	ولاية الاغواط ، ورقلة ، تمنغاست
مستغانـــم	ولاية مستغانم ، الشلف ، تيارت	وهـران	ولاية وهـران
سطيـــف	ولاية سطيف ، جيجل ، بجاية	تلمسان	ولاية تلمسان ، معسكر ، بلعباس

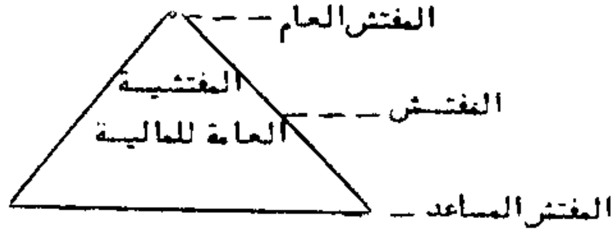
All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هذا ما يمكن قوله عن التنظيم الخاص بجهاز المفتشية العامة للمالية سواء على مستوى الادارة المركزية أو على مستوى الادارة المحلية • وعن كيفية ممارسة هذه الرقابة خصصنا الفرع الآتي :

الفرع الثاني : كيفية ممارسة المراقبة على ميزانية البلدية •

تمارس المفتشية العامة للمالية وظيفة المراقبة بواسطة مفتشين عامين للمالية ومفتشين للمالية ومفتشين مساعدين • هذا ما نصت عليه المادة الرابعة من المرسوم رقم 53—80 والمتضمن احداث المفتشية العامة للمالية •

ويخضع هؤلاء المفتشون الى سلم اداري يمكن تبيانه على الشكل الآتي بيانه •



يخضع هذا الهيكل الى السلطة التنفيذية ويسند مباشرة الى وزير المالية • ويلاحظ أن المفتش العام هو ناطق الوزير على مستوى المصالح والاجهزة الخاضعة للمراجعة والتحقيق فهو الذى يضمن شمولية وموضوعية رقابة المفتشية العامة للمالية في كل مراكز التسيير المالية للبلاد •

يقوم المفتش بمراجعة وتحقيق التسيير المالي والحسابي لمصالح الدولة والجماعات المحلية اللامركزية هذا ما أكدته المادة الثانية من المرسوم رقم 53—80 بتاريخ أول مارس 1980 والمتضمن احداث مفتشية عامة للمالية • ومن بين الجماعات المحلية اللامركزية البلدية • تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على كل " عمليات التي يؤديها المحاسب من بينها الايرادات والنفقات الخاصة بالميزانية البلدية •

وفي الحالة التي يلاحظ فيها المفتش وجود نقائص أو تأخير هام في محاسبة مصلحة أو هيئة تحت مراقبتها وذلك أثناء ممارسته الرقابة ، جاز له أن يأمر المحاسبين بأشغال ضبط هذه المحاسبة واعادة ترتيبها في الحال •

واذا لم يكن للمحاسبة وجود أو كانت في حالة تأخر أو عدم ترتيب لدرجة يتعذر معها القيام بالمراجعة العادية يحرر المفتش محضر تقصير يقدمه الى السلطة السلمية أو سلطة الوصاية المختصة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وفي هذه الحالة الاخيرة يأمر وزير المالية باجراء الخبرة قصد اعادة انشاء المحاسبة المعنية أو ضبطها ،ويطلع السلطة السلمية أو سلطة الوصاية ورئيس مجلس المحاسبة للنظر في مسؤولية العون المتهم أو مسؤولي المصالح المقصرة . هذا ما نصت عليه المادة 17 من الامر رقم 502-83 المؤرخ في 20 أوت 1983 والمتضمن تنظيم المفتشية العامة للمالية .

وللسلطة السلمية أو سلطة الوصاية الحق في وقف المحاسب أو العون المخل مؤقتا عن العمل هذا ما تضمنته المادة 18 من المرسوم المذكور أعلاه . ويحق للمحاسب أو العون طبقا للمادة 19 من المرسوم رقم 502-83 المؤرخ في 20 أوت 1983 والمتضمن تنظيم المفتشية العامة للمالية أن يطلع على الاجراءات والمعاينات المؤقتة التي قام بها المفتشون قبل ادراجها في محاضرهم أو تقاريرهم .ويتم ارسال تقرير التفتيش في نهاية كل مراقبة الى السلطة السلمية أو سلطة الوصاية في المصلحة أو الهيئة التي تمت مراقبتها .

هذا وتتم تدخلات المفتشية العامة للمالية على الصعيد المحلي عن طريق بعثات تفتيشية مقيمة في الولايات . وقد حدد مكانها واختصاصها الاقليمي القرار المشترك الذى سبق الحديث عنه والذى صدر في 21 أوت 1983.

تكلف هذه البعثات طبقا للمادة 11 من المرسوم رقم 502- 83 المؤرخ في 20 أوت 1983 والمتضمن تنظيم المفتشية العامة للمالية بمراقبة التسيير المالي والمحاسبين في المصالح والهيئات الموضوعة تحت سلطة الجماعات المحلية أو تحت وصايتها طبقا للقوانين العامة الخاصة بتنفيذ المراقبة (1)

الفرع الثالث : تقـــــيم .

تتميز الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية بنوعيتها اذ أنها سريعة ومتحركة ( ) ومفاجئة ولقد نصت المادة الخامسة الفقرة الاولى والثانية منها من المرسوم رقم 53-80 في أول مارس 1980 على ما يلي ." تتم المراقبة التي تجريها المفتشية العامة للمالية بناء على الوثائق وفي عين المكان تجرى المراجعات والتحقيقات بصورة مفاجئة " .

---

(1) راجع المادة 11 من المرسوم رقم 502-83 المؤرخ في 20 أوت 1983 والمتضمن تنظيم المفتشية العامة للمالية بالتفصيل ،حيث أنها تشتمل بنود أخرى .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وما يمكن أن يلاحظ في هذه المادة ما يلي :

1 — تمارس هذه الرقابة بصورة مفاجئة .

2 — ينصب التحقيق على كل المستندات والوثائق التي لها صلة بالتحقيق المعني .

3 — ضرورة تنقل الهيئة المكلفة باجراء الرقابة الى المكان المطلوب رقابته .

واذا كانت هذه الرقابة تمارس بصورة مفاجئة ، يجب عندئذ على موظفي المصالح المراقبة أن يكونوا على استعداد كامل لاستقبال هذه الزيارات .

هذا ويمتاز نظام المراجعة المفاجئة في عين المكان بما يلي :

1 — التحقق من مدى تطبيق القوانين واللوائح في المجال الجبائي المحاسبة العامة والتسيير المالي .

2 — الاحتكاك المباشر بواقع المصالح الشيء الذي يسمح للمفتشية العامة للمالية تقدير الحدود الصحيحة في التطبيق السليم للقانون .

3 — يقدر الضعف والنقص في التسيير المالي للهيئات والمؤسسات والعراقيل الفنية في تطبيق القانون .

وبالرغم من المزايا التي تختص بها الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية فلا يمكن الاستغناء عنها . ان الاجراءات التي تختم بها المفتشية العامة للمالية أعمالها التفتيشية ، أن تكون تصحيحية (correctif) ومكونة (Formateur) قبل أن تكون جبرية وقهرية (coercitif) وهذا ما يميز الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية التي هي ... يلاحظ ادارية فحسب ، عن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة التي تتميز بالطابع

القضائي ،فاذن وجود مجلس المحاسبة الى جانب المفتشية العامة للمالية يقضي على فعالية رقابة هذه الاخيرة خاصة وان أعمال وقرارات مجلس المحاسبة تكتسي الطابع النهائي ° فلا يحق بعد ذلك أن تكون موضوع تفتيـــش من قبل المفتشية العامة ° هذا ما أكـــدته المادة العاشرة من المرسوم رقم 53 ـ 80 في أول مارس 1980 والمتضمن احداث مفتشية عامة للمالية في فقرتها الثالثة حيث جاء فيها ما يلي : " لا يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تراجع الحسابات الـــــتي نظر فيها نهائيا طبقا لأحكام المادتين 38 ـ 43 من القانون رقم 05 ـ 80 المؤرخ في أول مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة °

وعلى هذا الاساس عندما اقترحنا لا مركزية مجلس المحاسبة ،يمكن ادماج جهاز المفتشية العامة للمالية في مجلس المحاسبة فتكون عند ئذ اللجان الاقليمية الدائمة المكلفة بممارسة الرقابة تابعة أو مدمجة في الغرف الاقليمية للمحاسبة وهذا الوضع،نعتقد أنه يزيد في فعالية الرقابـــة المالية من جهة ومن جهة أخرى ينقص المصاريف الغير ضرورية في جهازين يهدفان الى غايـــة واحدة ،خاصة اذا علمنا أن الجزائر تسعى جاهدة الى تطبيق سياسة التقشف التي من بيـــن خصائصها الحد من النفقات والتحكم فيها بصفة عقلانية حتى يخفف أثار الازمة الاقتصاديـــة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

خلاصة الباب الاول

إن دراسة الرخصة الميزانية للبلدية باعتبارها الوثيقة الفنية التي تعتمد عليها البلدية لانجاز الوظائف المنوطة بها ، بينت بوضوح بأن البلدية لا تملك الحرية الكاملة والسلطة اللازمة في اتخاذ القرارات الضرورية لاعداد ميزانيتها وتحضيرها والمصادقة عليها وتنفيذها بل هي مقيدة في جميع هذه المراحل .

ان تقييد تدخل السلطات المحلية في تأسيس هذه الوثيقة البالغة الأهمية يؤثر سلبيا على استقلالية ميزانية البلدية فيؤدي حتما الى ظاهرة خطيرة تتمثل في ضعف الايرادات الجبائية بصفة خاصة وهو موضوع الباب الثاني من هذه الدراسة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الباب الثاني : مدى ضعف الايرادات الجبائية لميزانية البلدية .

تمهيـــــد :

تتضمن ميزانية البلدية قسمين اثنين كما سبق ذكره في الباب الاول قسم خـــاص بالنفقـــات وقســم خاص بالايرادات . تعتمـــد البلديـــة بصفـة أساسيـــة على ايراداتهـــا الجبائيـــة لتمويل ميزانيتها . الا أن الايرادات الجبائيـــــة لميزانية البلديـــة تتميز بضعف شديد بالرغم من تعددها واختلافها .

ان دراســة وتحليل ظاهرة ضعف الايرادات الجبائية لميزانية البلدية يؤدى حتما الى البحث عن مضمونها وعن كيفيـــة تصنيفها وكيفية توزيعهـا حتى يتضح مدى ضعـــف حجم الايرادات الجبائيـــة التي تمـول بها البلديـــة ميزانيتها .

هذا ويرجع سبب ضعف الايرادات الجبائية للبلدية الى تفاعل عدة عوامل منها عدم وجود معيار موضوعى لتوزيع المنتوج الجبائي بين الدولة والجماعات المحليـــة ،إحتكـــار الدولة الجبايـــة الاكثر إنتاجيــة، الاثار التي تترتب عن التنظيم الاقليمـي الجديــــد والاثـــار التي تترتب عن المخالفات الجبائية .

الا أن السبب الرئيسى الذى زاد الايرادات الجبائية المحلية ضعفا يتمثل فـــي مدى تبعيتـــها للدولة وتقييـــد السلطـات المحليـــــة في إتخاذ القـــرارات الضروريـــة والمـــــلائمة لاعـــداد الرخصـــة الميزانيـــة البلديـــة الى جانب الاجهـــــزة المكلفــــة بقبـــض هـــــذه الجبايـــة إذ أنهــــا أجهزة تابعـــة للدولـــــة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وجـــدت بعض الوسائل ساعـدت الجماعات المحلية في التخفيف من شـــدة هذه الظاهرة الخطيرة ولكن على حســـاب إستقلال الميزانية • تتمثل هذه الوسائل في الاعانـات التي تقـدمها الدولـة للجماعات المحليــة والقروض التي تعقـدها هذه الاخيرة مع جهات متخصصــة تابعة للدولة ، والصناديق المشتركة للجماعـات المحليـــة .

وبالرغـم من الدور الهـام الذى تلعبه هذه الوسائـل في تخفيـف ظاهــرة ضعف الايرادات الجبائيـة لميزانيـة البلديـة الا أنها لـم تقضي عليها بصفـة نهائيـة ماجعل سلطات الدولـة تبحـث عـن وسائـل أخرى تتمثل في الاصلاحـات الجبائيـة السنوية التي تتضمنهـا القوانــين الماليــة السنويـــة .

ولدراســة ومناقشــة العناصـر المطروحـــة حول ظاهـرة ضعـف الايـرادات الجبائيـة لميزانيـة البلديـة فضلنـا التقسـيم الآتـــي :

الفصـــل الاول : تصنيـف وتوزيـع الايرادات الجبائية لميزانيـة البلديـة و سوء توزيعهـا .

الفصـــل الثاني : أسباب ضعف الايرادات الجبائية لميزانية البلديـة ووسائـل تخفيـف هذه الظاهـرة •

الفصـــل الثالث : الاصلاحـات الجبائية وتقييمهـا •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الاول : تصنيف الايرادات الجبائية وسوء توزيعها .

اذا كانت الايرادات الجبائية للبلدية تصنف على أساس أن بعضها تستفيد به الدولة وحدها والبعض الآخر يوزع بين الدولة والجماعات المحلية بينما القسم الثالث يخصص للجماعات المحلية ،فان هذا التوزيع غير عادل لعدم وجود معيار موضوعي لتوزيع المنتوج الجبائي من جهة ومن جهة أخرى فان الدولة باعتبارها صاحبة السيادة وصاحبة القرار النهائي تحتكر الايرادات الجبائية الاكثر انتاجية .

ولدراسة ومناقشة تصنيف الايرادات الجبائية وتوزيعها غير العادل ،قسم الفصل الى مبحثين أثنين وهما :

المبحث الاول : تصنيف الايرادات الجبائية .

المبحث الثاني : التوزيع غير العادل للايرادات الجبائية .

يبين تصنيف الايرادات الجبائية كما سبق ذكره أن بعضها يرجع للدولة فحسب ويوزع البعض الآخر بين الدولة والجماعات المحلية وتستفيد الجماعات المحلية وحدها دون غيرها من القسم الآخير . يتمحور هذا التصنيف الى ثلاثة مطالب نحاول من خلالها البحث في أنواع الايرادات الجبائية .

المطلب الاول : الايرادات الجبائية التي تعود للدولة .

المطلب الثاني : الايرادات الجبائية التي تعود للدولة والجماعات المحلية .

المطلب الثالث : الايرادات الجبائية التي تعود للجماعات المحلية .

المطلب الاول : الايرادات الجبائية التي تعود للدولة .

تقوم الدولة باعتبارها المسؤولة على التنمية الوطنية بانجاز وظائف واسعة النطاق تشمل الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ومن أجل ذلك تحتاج الدولة لوسائل قانونية ووسائل بشرية ووسائل مالية تتمثل أساسا في الميزانية .

تحتوى هذه الميزانية على قسمين اثنين ،يضم القسم الاول مجموعة النفقات والقسم الثاني يشمل مجموعة الايرادات ، فالنفقات هي تلك المبالغ التي تدفعها الدولة وهي تهدف من وراء ذلك تمويل أجهزتها وتسييرها واستثمارها ،أما الايرادات فهي متعددة تحصل عليها الدولة من مصادر كثيرة . الا أن هذه الدراسة تقتصر على الايرادات الجبائية للدولة لارتباطها الوثيق بالموضوع . فاذن تشمل الايرادات الجبائية للدولة صنفين اثنين : الضرائب العادية والضرائب الناتجة . :

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عن ... الأنشطة الاقتصادية للدولة هذا من جهة ،ومن جهة أخرى تشمل الجباية البترولية ، لذلك قسم المطلب الى فرعين اثنين وهما :

الفرع الاول : الايرادات الجبائية العادية . (ressources fiscales ordinaires)

الفرع الثاني : الايرادات الجبائية البترولية .

الفرع الاول : الايرادات الجبائية العاديـــة .

تشكل الجباية العادية الركيزة الاساسية التي تعتمد عليها الدولة في تسيير مؤسساتها وانجاز مشاريعها التنموية . فهي جباية متنوعة ومختلفة حيث تشمل على ما يلي :

أ ـ الضرائب المباشرة .

ب ـ الضرائب غير المباشرة .

جـ ـ رسم التسجيل والطوابع .

د ـ حقوق الجمـرك .

أولا : الضرائب المباشرة وتتكون مما يلـي :

- الضرائب على الأرباح الصناعية والتجارية (B.I.C) وتشكل 100%
- الضريبة على ايرادات الديون والودائع والكفالات .
- الضريبة على أرباح المهن غير التجاريـــة .
- الضريبة التكميليـــــة .
- الضريبة على الأجور والمرتبات .
- الدفـع الجزافي .
- الضريبة على العقارات ورسم الصيانة .
- الرسم على النشاطات الصناعية والتجارية .
- الرسم على النشاطات غير التجارية .
- الضريبة على ايرادات المؤسسات الاجنبية للبناء .
- الرسوم النوعية الصادرة ابتداء من سنة 1983 .
- الحقوق الثابتة الاضافية والحقوق الثابتة على الوقود الممتاز والغاز الزيتـــي (GAZ OIL)

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والمنتجات الضيدلية .

ثانيا : الضرائب غير المباشرة وتشمل ما يلي :

- الحقوق النوعية على الوقود والمواد الزيتية . - الحقوق النوعية على المنتجات الصيدلية

- الحقوق الداخلية لاستهلاك الوقـــود . - أتاواة الاذاعـــة .

ثالثا : رسم التسجيل والطوابع :

- حقوق التسجيل 100٪ - حقوق الطوابع 100٪

رابعا : الضرائب على الاعمال :

- الرسم الوحيد الاجمالي على الانتاج . - الحقوق الاضافية على التبغ .

خامسا : حقوق الجمرك .

- بلغ حجم الايرادات العادية 477 . 69 2 . 575 . 47 د ج أى ما يعادل 75٪ وأهــم ما يمكن أن يلاحظ هنا أن منتوج هذه الايرادات الجبائية يخصص كلية للدولة .(1)

الفرع الثاني : الا يرادات الجبائية البترولية .(2)

تتمثل هذه الضرائب في الاتاواة (   ) والجباية البترولية . هذا ويلاحظ بأن الاتاوة تحسب بـ 20 ٪ وتقتطع من ثمن العملية في الميدان (   ) بينما الجبايـــة البترولية المباشـرة تقبض بنسبة 35٪ على أساس الارباح الصافية التي تحصل عليها الشركـــا ت البترولية من أنشطتها .

وصلت الايرادات الجبائية البترولية في سنة 1973/ 1974 من 56 مليار د ج الى 13 مليار د ج وفي سـنة 1978 كان مبلغها 18٫2 مليار د ج وفي سنة 1981 حدد مبلغها بـ 46٫18 مليار د ج . وفي سنة 1982 وصل التقدير الى 56 مليار د ج (3)

---

(1) Voir ... de présentation de la réforme fiscale -commission nationale de la réforme fiscale- groupe de ... technique - Juin 19.. .

(2) خضعت الضريبة البترولية فترة طويلة للقانون البترولي الصحراوى الذى كان يضم مجموعة مـــن النصوص وابتداء من سنة 1958 الى صدور الامر رقم 58—111 المؤرخ في 1958 حيث أصبح هذا التشريع الذى كان يقدم مصالح الشركات الاجنبية والنظام الرأسمالي غير ملا ئم مع متطلبات تنمية بلد فتي اذ كان يفرض توزيع الارباح . فالدولة تحصل على ايرادات جبائية هامة كما أن الاتاوة كانـــت تؤسس على نسبة ضئيلة لا تمثل الا جزءا ضئيلا وبعد انضمام الجزائر لمنظمة الدول المصدرة للبترول وتأميم البترول في 24/ 02/ 1971 استطاعت الجزائر ان تعالج الوضعية التي كانت سائدة من قبل — لمزيد من التفصيل راجع سعدودى ، المرجع السابق ص268 .

(3) .. ..lo..i -Fiscalité Centrale et Fiscalité locale - Op.Cit Page 66.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الا أنه ابتداء من سنة 1983 و 84 / 85 و1986 ، يلاحظ انخفاض هام زاد أهمية في مجال الانجازات وذلك خلال سنة 1986 . والسبب في ذلك يرجع الى انخفاض أسعار البترول المسجلة حيث بلغ حجم الايرادات الجبائية البترولية 954•942•838• 21 د • ج سنة 1988 ، وهو كما يلاحظ انخفاضا هاما بالمقارنة مع المبلغ الذى سجل سنة 1982 أى 56 مليار دينارا جزائرى .

زاد هذا الانخفاض شدة مع انخفاض قيمة الدولار . فاذن انخفاض أسعار البترول وانخفاض قيمة الدولار بالاضافة الى الاثار السلبية الناتجة عن الازمة الاقتصادية العالمية كلها عوامل لها أثارها السلبية سواء بالنسبة لميزانية الدولة أو بالنسبة لميزانية الجماعات المحلية .

المطلب الثاني : الايرادات الجبائية التي تعود للدولة والجماعات المحلية .

تتبع هذه الايرادات الجبائية الدولة أصلا الا أن جزءا من منتوجها يخصص لميزانية الولاية أو ميزانيات البلديات . وتتكون من الضريبة على الانشطة الزراعية والصيد والضريبة على المؤسسات الاجنبية للبناء والترقية العقارية والضريبة على النقل والضريبة على الاجور والرسم الوحيد الاجمالي على الانتاج . نحاول فيمايلي دراسة مضمون كل نوع على حدى في الفروع التاليـــــة :

- الفرع الاول : الضريبة على الانشطة الزراعية .
- الفرع الثاني : الضريبة على أنشطة الصيد .
- الفرع الثالث : الضريبة على مداخيل مؤسسات البناء الاجنبية .
- الفرع الرابع : الضريبة على الترقية العقارية .
- الفرع الخامس : الرسم على الايجارات المخصصة للسياحة .
- الفرع السادس : الضريبة على النقل .
- الفرع السابع : الضريبة على المرتبات العامة والخاصة والتعويضات والاجور والمعاشات والمرتبات المقبوضة عن طريق الاقتطاع عند المصدر .
- الفرع الثامن : الرسم الوحيد الاجمالي على الانتاج .

الفرع الاول : الضريبة على الانشطة الزراعيـــة .

وهي ضريبة تم تأسيسها بموجب المادة 219 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المماثلة حيث جاء فيها ما يلي : " تؤسس ضريبة جزافية فلاحية تحل محل جميع الضرائب والرسوم المباشرة التي كانت سابقا تقع على عاتق المستغلين الفلاحيين " كما أن المادة 223 من القانون رقم 83/19 المؤرخ في 1983/12/18 والمتضمن قانون المالية لسنة 1984 كرر نص المادة السابقة فجاء فيها ما يلي : " تؤسس ضريبة وحيدة اجمالية تقتطع من المداخيل المحققة في الانشطة الفلاحية وتربية المواشي بعد خصم التكاليف. "

هذا ويلاحظ أن منتوج الضريبة الزراعية يمول ميزانية الدولة من جهة وميزانية الجماعات المحلية من جهة أخرى. ويتم توزيع المنتوج طبقا للمادة 230 من الامر رقم 83/19 المؤرخ في 83/12/18 والمتضمن قانون المالية لسنة 1984 على النحو الآتي :

5ر1 % لفائدة الدولة و 5ر2 % لفائدة الجماعات المحلية التي تضم الولايات والبلديات. ويتم توزيع هذه النسبة على الشكل التالي 5ر0 % يخصص للولايات و 02 % يرجع للبلديات. ويلاحظ بأن نصيب البلدية من هذا المنتوج هام اذا قورن بنصيب الدولة ونصيب الولاية .

الفرع الثاني : الضريبة على أنشطة الصيد .

أسست المادة 233 الفقرة "أ" من القانون رقم 83/19 المؤرخ في 1983/12/18 والمتضمن قانون المالية لسنة 1984 رسما ثابتا يفرض على قطاع الصيد . وقد جاء في هذه المادة ما يلي :

" يؤسس رسما ثابتا ولا ستبدالا لكل الضرائب أو الرسوم المباشرة الواقع سابقا على عاتق المكلفين بالضريبة والذين يمارسون النشاط الصيد البحرى " .

تمول هذه الضريبة ميزانية الدولة وميزانية البلدية يقدر 50 % لكل ميزانية . هذا ويلاحظ عدم استفادة الولاية من منتوج الضريبة على انشطة الصيد . وأهم ما تتميز به هذه الاخيرة أنها حديثة وتحسب جزافيا كما أنها حلت محل جميع الضرائب التي تفرض على أنشط الصيد قبل تأسيسها

الفرع الثالث : الضريبة على مداخيل مؤسسات البناء الاجنبية .

نصت على هذه الضريبة المادة 234 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة . وحددت نسبتها بـ 6 % ويوزع منتوجها بين الدولة والجماعات المحلية التي تحصل نصيبها بواسطة الصندوق المشترك للجماعات المحلية . هذا وتحصل الدولة $\frac{4}{5}$ من منتوجها بينما نصيب الجماعات المحلية لا يتجاوز $\frac{1}{5}$ وهو كما يلاحظ نصيب ضئيل جدا .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفرع الرابع : ضريبة الترقية العقارية .

نصت المادة 242/ع من قانون الضرائب المباشرة (1) على الضريبة التي تفرض على المداخيل العقارية . وقد حلت محل الضريبة على الارباح الصناعية والتجارية والرسم على النشاط الصناعي والتجاري والضريبة التكميلية على الدخل .

يحول منتوج هذه الضريبة ميزانية الدولة التي تستفيد بنسبة تقدر بـ 50٪ أما الباقي أي 50٪ يعود للبلديات . يلاحظ أن الضريبة على الترقية العقارية تهدف الى تشجيع البناء وبيع العقارات ذات الاستعمال السكني أساسا .

الفرع الخامس :. الرسم على الايجارات المخصصة للسياحة .

أسس هذا الرسم بموجب المادة 142 من القانون رقم 14/82 بتاريخ 1982/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1983 . يوزع منتوج هذا الرسم بين ميزانية الدولة التي تستفيد بـ 50٪ و ميزانية البلدية التي تقع فيها المباني ،فهي تستفيد بـ 50٪ .

الفرع السادس : الضريبة على النقل .

أسست بموجب نص المادة 67 من القانون رقم 83/19 المؤرخ في 1983/12/18 والمتضمن قانون المالية لسنة 1984 وتتميز الضريبة بأنها جديدة وتخضع للتعديلات بهدف تحسينها (2).

هذا ويلاحظ أن منتوج هذه الضريبة يوزع بين الدولة والبلديات . ويحدد نصيب الدولة بنسبة 50٪ أما الجزء الباقي يرجع للبلدية ويحدد بنسبة 50٪ .

الفرع السابع : الضريبة على المرتبات العامة والخاصة والتعويضات والاجور والمعاشات والمرتبات العمارية المقبوضة عن طريق الاقتطاع عند المصدر .

نصت المادة 142 والمادة 143 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على أنواع المداخيل والتعويضات التابعة التي تخضع للضريبة على المرتبات والاجور . وأهم ما يمكن أن يلاحظ هو أن منتوج هذه الضريبة يوزع بين الدولة والجماعات المحلية . أما الدولة فهي تستفيد

---

(1) ـ انظر المادة 242 ع من الامر رقم 85-09 المؤرخ في 1261/ 12/ 1985 والمتضمن قانون المالية لسنة 1986 .

(2) ـ بهذا المعني جاءت المادة 64 من قانون المالية لسنة 1985 تعدل وتكمل المادة 242/ب من القانون مؤكدة مجال تطبيق هذه الضريبة . وقد حلت محل الضرائب والرسوم المباشرة والرسم الوحيد الاجمالي على تقديم الخدمات ... فلا يتعلق الامر هنا بضريبة جديدة وانما حلول (substitution) ضريبة محل ضريبة أخرى أو محل ضرائب أخرى .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بنسبة $\frac{8}{10}$ منه بينما ترجع نسبة $\frac{2}{10}$ للجماعات المحليـــة

اذا قورن نصيب الدولة من منتوج هذه الضريبة بنصيب الجماعات المحلية ، يلاحظ مدى أهمية الأول عن الثاني اذ تحصل الدولة على 80٪ وهي نسبة مرتفعة جدا خاصة ان هذه الضريبة منتجة الشئ الذى يزيد من أهميتها. أما نصيب الجماعات المحلية فلا يزيد عن 20٪ هذا ويلاحظ أن هذه النسبة ضئيلة ، ثم يتم توزيعها كذلك بين الولايات والبلديات 5٫72٪ للويالات و 14٫28٪ للبلديات .

الفرع الثامن : الرسم الوحيد الاجمالي على الانتاج .

تدخل هذه الضريبة ضمن الضرائب على النفقة لذلك يجب أن يتحملها المستهلك الذى يعتبر المدين الحقيقى لها .

يتم توزيع منتوجها بين ميزانية الدولة وميزانية الجماعات المحلية التي تحصل علـــى نصيبها عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

نصت على توزيع منتوج الرسم الوحيد الاجمالي على الانتاج المادة 39 من قانـــون الرسم على رقم الاعمال والتي تضمنت ما يلي : "ان مصلحة الصناديق المشتركة للجماعات المحلية تستفيد لفائدة البلديات بنصيب 5٪ يقتطع من مبلغ الحصولات التي أعدت فـي مجال الرسم الوحيد الاجمالي على الانتاج ".

المطلب الثالث : الايرادات الجبائية التي تعود للجماعات المحلية .

تستفيد الجماعات المحلية بالاضافة الى الضرائب التي توزع بينها وبين الدولـــــة بعدد من الضرائب تخصص لتمويل ميزانيات الولايات والبلديات الا أن الجزء الاكبر من منتوجها يعود للبلديات بسبب الوظائف الهامة المنوطة بها باعتبارها الخلية الاساسية للحياة الاقتصادية والاجتماعية .

هذا وتتكون من الضرائب المخصصة لفائدة الولايات والبلديات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية ، كما أن نصيب من منتوجها يعود للبلديات فحسب ، لذلك يتضمن هذا المطلب فرعين اثنين وهما :

الفرع الاول : الضرائب المخصصة لفائدة الولايات ، والبلديات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفرع الثاني : الضرائب التي تعود للبلديات .

الفرع الاول : الضرائب المخصصة لفائدة الولايات والبلديات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية :

تتكون هذه الضرائب من الرسم على النشاط المهني ، الضريبة الوحيدة الاجمالية على تقديم الخدمات والدفع الجزافي .

أ — الرسم على النشاط المهني :

تم تأسيس هذه الضريبة بموجب مرسوم 12/08/1983 وتتضمن رسمين اثنين،الرسم على النشاط الصناعي والتجارى والرسم على النشاط غير التجارى . يخصص منتوج هذا الرسم لميزانية الجماعات المحلية ويحدد بنسبة 2,55٪ وهي نسبة مماثلة بالنسبة لكل الوطن .

هذا ويتم توزيعها على الشكل الذى يتضمنه الجدول التالي :

النسبة المئوية	نصيب الولاية	نصيب البلدية	نصيب ص م ج م	المجموع
/	0,88٪	1,66٪	0,01 ٪	2,55٪
/	0,90٪	5,12٪	0,03٪	6,05٪

المصدر : وزارة المالية .

كما هو واضح في هذا الجدول ،فان أهم نصيب يرجع للبلدية حيث يحدد بـ 6,05٪ وهي نسبة تفوق نصيب الولاية ونصيب الصناديق المشتركة للجماعات المحلية .

ب — الضريبة الوحيدة الاجمالية على تقديم الخدمات :

وهي بمثابة ضريبة تتغير نسبتها من 5٪ بالنسبة للتأمين ضد الاخطار مهما كان نوعها الى 50٪ بالنسبة لأماكن الرقص أو تلك التي تقدم فيها الاستهلاكات بأثمان مرتفعة .

هذا ،ويلاحظ بأن نسبة الرسم الوحيد الاجمالي على تقديم الخدمات تستفيد منها البلدية بصفة كاملة . يخصص منتوجها للبلديات التي أنجزت فيها الاعمال الخاضعة لهذا الرسم . وفي بعض الحالات يصعب تحديد البلدية التي يمارس فيها دافع الضريبة نشاطا كالاعمال التي يحققها التجار المتنقلون مثلا . ففي هذه الحالة تكون الممارسة على بلديات مختلفة وذلك استثناء من المادة 110 (1) في هذه الحالة يرجع منتوج الرسم للصناديق المشتركة للجماعات المحلية التي توزعه بعد ذلك بين البلديات طبقا للقوانين واللوائح السارية المفعول .

(1) نص المادة 110

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

جـ ـ الدفع الجزافـــــي (٪٠)

نصت عليه المادة 182 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة . أعفيت بعض الاشخاص من الدفع الجزافي لاسباب اقتصادية هدفها تشجيع اقليمية الاستثمارات وتشجيع الانتاج المخصص للتصدير... الخ الا أن هذه الاعفاءات موقتة تتراوح ما بين سنة واحدة وخمس سنوات. تحدد نسبتها بـ 6٪ بالنسبة لارباب العمل و 3٪ بالنسبة للمدينين بالرواتب.

أهم ما يلاحظ على هذه الضريبة أنها كانت من قبل ضريبة دولة أصلا وأصبحت حاليا ضريبة تعود كلية للجماعات المحلية وتدفع بنسبة 100٪ لصندوق التضامن.

<u>الفرع الثاني</u> : الضرائب التي تعود للبلدية.

تتضمن هذه الضرائب الاملاك المبنية والرسم على الذبح.

أ ـ الرسم العقاري على الاملاك المبنية :

نصت على هذا الرسم المادة 303 (1) والمادة 304 (2) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة . حددت بنسبة 40٪ الا أنه في المناطق الجنوبية والمناطق المحرومة حدد بـ 25٪

---

(1) نص المادة 303 من قانون الضرائب المباشرة : يؤسس رسم عقاري سنوي على الدور والمصانع بصفة عامة وجميع الملكيات المبنية ."

(2) نص المادة 304 من قانون الضرائب المباشرة : " تخضع للرسم العقاري على الملكيات المبنية ما يلـــــي :

1 ـ الأراضي غير الزراعية المستخدمة للاستعمال التجاري أو الصناعي مثل الورشات وأماكن ايداع السلع وغيرها من الاماكن من نفس النوع سواء كان يشغلها المالك أو يشغلها آخرون مجانا أو بمقابل .

2 ـ آلات المؤسسات الصناعية المرتبطة بصفة دائمة ضمن الشروط المبينة في المادة 683 من القانون المدني أو المبنية على أسس خاصة وتشكل جسما مع العقار واحدا كذلك جميع التركيبات التجارية أو الصناعية المماثلة للبناءات.

3 ـ الاراضي المعدة للبناء .

4 ـ بساتين الترفية والحدائق وأراضي اللعب الخاصة عندما تتجاوز مساحتها المنصوص المنصوص عليها في تنظيمات العمران .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بالنسبة للاملاك المؤجرة و10 ٪ بالنسبة للاملاك غير المؤجرة . ويضاف الى هذا الرسم ، رسم الصيانة السنوى على جميع الاملاك المبنية . يحدد مبلغ الرسم بـ 50 دينار جزائرى لكل أسرة في البلديات التي لا يقل عدد سكانها 50,000 ساكن . ويلاحظ أن بعض المناطق أعفيت من هذا الرسم . هذا ما جاء في المادتين : المادة 305 و306 من قانون الضرائب المباشرة (1)

ب ـ الرسم على الذبح :

وهو حق غير مباشر يقبض كلية لفائدة البلدية على الاقليم الذى يتم فيه الذبح ويتميز بطابع الضريبة غير المباشرة لأنه يفرض على المنتوجات الاستهلاكية وهو رسم نوعي يقبض على كل كلغ من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة . تحدد نسبته بـ 3را لكل كلغ من اللحم لفائدة البلدية التي يتم الذبح فيها .

ويلاحظ أن هذه الرسوم ضعيف بسبب قدم المادة الخاضعة لها كالرسم على الاملاك العقارية أو الى عدد دافع الضرائب الضعيف .

تحدد نسبتها بصفة مماثلة بالنسبة لجميع البلديات أما بالنسبة لرسم الاقامة الـذى تستفيد به البلديات وحدها فانه اختيارى حيث أن المجلس الشعبي البلدى له الحرية في تحديد نسبته والحقيقة أن هذا الرسم لم يزله تطبيق عمليا .

هذا ويلاحظ أن الايرادات الجبائية التي تدخل الصناديق المشتركة للجماعات المحلية والتي يتم توزيعها بين البلديات والولايات تتمثل في الرسم النوعي الوقود الممتاز والوقود العادى والغاز الزيتي والبترول وكل المواد الزيتية والمواد الصيدلية .

حددت المادة 301 من قانون الضرائب المباشرة نسبة الرسم النوعي على هذا الشكل :

ـ الوقود الممتاز ، الوقود العادى 510 ٪ ـ الغاز الزيتي 0,6375 ٪
ـ المنتجات الصيدلية 2,55 ٪

يتخلص من كل ما سبق ذكره أن الايرادات الجبائية بصفة عامة مختلفة ومتنوعة . الا أن هذه الخاصية لا تعني اطلاقا كفايتها وملائمتها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

خاصة بالنسبة لنصيب الجماعات المحلية من منتوج هذه الايرادات • فهو ضئيل جدا يرجع السبب في ذلك الى عدم وجود معيار موضوعي لتوزيع منتوج الايرادات الجبائية من جهة ومن جهة أخرى حصول الدولة على الضرائب الاكثر انتاجية • لدراسة ومناقشة هذين العنصرين خصص المبحث الاتي بعنوان : التوزيع غير العادل للايرادات الجبائية •

المبحث الثاني : التوزيع غير العادل للايرادات الجبائية •

اذا كانت الايرادات الجبائية للجماعات المحلية كثيرة فهي لا تستجيب لمتطلبات وإحتياجات هذه الجماعات• ولا يختلف أحد على الرأى الذى يؤكد على ارجاع هذا الوضع الى سببين اثنين : يتمثل السبب الاول في عدم وجود معيار موضوعي لتوزيع منتوج الايرادات الجبائية أما السبب الثاني فيكمن في حصول الدولة على الضرائب الاكثر إنتاجية بالاضافة الى أسباب أخرى نحاول تفصيلها في قسم لاحق وحفاظا على منهجية البحث نكتفي في هذا المبحث بتفصيل سببين اثنين ضمن هذين المطلبين :

المطلب الاول : عدم وجود معيار موضوعي لتوزيع منتوج الايرادات الجبائية •

المطلب الثاني : حصول الدولة على الضرائب الاكثر انتاجية •

المطلب الاول : عدم وجود معيار موضوعي لتوزيع منتوج الايرادت الجبائية •

تثير مسألة توزيع المنتوج الجبائي بين الدولة والجماعات المحلية سؤالين هامين يتمثل السؤال الاول في مدى اختصاص الدولة في توزيع الايرادات الجبائية أى هل هو اختصاص مقيد أو إختصاص تقديرى ؟ واذا كان هذا الاختصاص تقديريا هل تفضل الدولة إحتكار أهم نصيب من هذا المنتوج أو تفضل التوزيع العادل بينها وبين الجماعات المحلية ؟ للاجابة على هذين السؤالين قسم المطلب الى فرعين اثنين :

الفرع الاول : اختصاص الدولة في توزيع منتوج الايرادات الجبائية •

الفرع الثاني : نصيب الدولة من منتوج الايرادات الجبائية •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفرع الاول : اختصاص الدولة في توزيع منتوج الايرادات الجبائية .

ان البحث في مدى اختصاص الدولة في توزيع منتوج الايرادات الجبائية بينها وبين الجماعات المحلية يؤدى الى البحث في مدى وجود معيار موضوعي يعتمد عليه للقول بأن هذه الضرائب من نصيب الدولة والاخرى من نصيب الجماعات المحلية .

الحقيقة أنه يتعذر وجود معيار موضوعي وعادل تعتمد عليه الدولة في توزيع منتوج الايرادات الجبائية بينها وبين الجماعات المحلية . فالدولة هي التي تملك الاختصاص في التوزيع : فهي التي تقرر تخصيص المنتوج لمختلف أنواع الضرائب . فهي تختار الضرائب التي تمول بواسطتها الميزانيات المحلية وتلك التي تقبض لفائدة ميزانياتها . فاذن الاختصاص الذى تمارسه الدولة في مجال التوزيع اختصاص تقديرى لاحتكاره من طرف الدولة «الشيء» الذى يجعل الدولة ترفض أى مبدأ أو قاعدة تتعلق بالتوزيع المسبق لان ذلك يضر بمصالحها .

ان ضرورة تأسيس معيار موضوعي وعادل «قائم على معطيات موضوعية منها المعطيات الجغرافية والسكانية والاقتصادية والاجتماعية .» أصبح يفرض نفسه في الوقت الحاضر خاصة مع اتساع دور الجماعات المحلية من جهة ومن جهة أخرى الاثار السلبية للأزمة الاقتصادية ، ويجب أن يكون هذا المعيار من شأنه تقييد الدولة أى لا يترك لها السلطة التقديرية في اختيار الايرادات الجبائية حسب ما تراه مناسبا لتحقيق مصالحها وترك الباقي للجماعات المحلية .

ان التوزيع الموضوعي والعادل للايرادات الجبائية يحد بدون شك ضعف هذه الايرادات ويجعل الجماعات المحلية تستفيد بالجزء الضرورى الذى تمول بواسطته ميزانيتها .

الفرع الثاني : نصيب الدولة في توزيع منتوج الايرادات الجبائية .

نحاول في هذا الفرع مناقشة النصيب الهام للايرادات الجبائية التي تحصل عليه الدولة بالمقارنة مع نصيب الجماعات المحلية وذلك من خلال الجدول الصادر عن وزارة المالية «ملف حول المالية المحلية» فبراير 1985 .

فهذا الجدول يبين الاختصاص التقديرى للدولة في هذا المجال اذ تحتكر أهم جزء لفائدتها ولم تترك للجماعات المحلية الا جزءا ضئيلا مع أن هذه الاخيرة كما سيف ذكره في حاجة ماسة لهذه الايرادات .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

	1980		1981		1982		1983	
	قبض	%	قبض	%	قبض	%	قبض	%
ضريبة الدولة	20,362	78,3	25,759	80,2	29,990	80,8	37,710	79,5
الضريبة المحلية	5,634	21,7	6,351	19,8	6,609	19,2	9,700	20,5
المجموع	25,996	100	32,110	100	36,599	100	46,410	100

كما هو واضح من الأرقام فان النسبة التي تحصل عليها الدولة وحدها تقدر ب 80٪ باستثناء الضريبة البترولية وان كانت الايرادات البترولية كما سبق ذكره انخفض منتوجها بصفة هامة نتيجة للازمة الاقتصادية العالمية، وانخفاض سعر البترول نفسه وانخفاض قيمة الدولار. أما النسبة التي ترجع للجماعات المحلية تقدر ب 20٪ وهي نسبة ضئيلة جدا اذا قورنت بنسبة 80٪ التي تستفيد بها الدولة.

ان الارقام التي يحتويها الجدول تبين بوضوح أن نصيب الدولة من منتوج الايرادات الجبائية في زيادة مستمرة حيث يلاحظ أنه في سنة 1980 حدد القبض ب 20,362 د ج وفي سنة 1981 ارتفع ليصبح 25,759 د ج. أما بالنسبة لسنة 1982 وصل القبض الى 29,990دج وفي سنة 1983 حدد برقم هام وهو 37,710 دج. ولو قورنت هذه الأرقام بالأرقام التي ترجع للجماعات المحلية يلاحظ أنها ضئيلة جدا. ففي سنة 1980 كان القبض 5,634 دج لا يختلف هذا الرقم الا قليلا حيث وصل في سنة 1981 الى 6,351 دج. ولا يختلف الامر أيضا بالنسبة لسنة 1982 حيث الارتفاع لم يتجاوز 6,609 دج. أما سنة 1983 شهدت انخفاض في القبض الذي حدد ب 9,700 دج بالمقارنة مع قبض ضريبة الدولة لسنة 1983، فان الفرق هام جدا.

من بين الأسباب التي أدت الى احداث هذه الوضعية عدم وجود معيار موضوعي وعادل يعتمد عليه في توزيع منتوج الايرادات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية.

هذا وترجع أهمية نصيب الدولة الى فكرة واحدة وهي أن الدولة تحتكر لفائدتها الضرائب الاكثر انتاجية. هذا ما نحاول تبيانه في المطلب الثاني.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني : حصول الدولة على الضرائب الاكثر انتاجية .

تؤسس ضريبة الدولة على عناصر تنمو بسرعة يطلق عليها تسمية الضرائب الحديثة وتتمثل في الرسوم على الاعمال والضرائب على الاموال والرسوم على الدخول .. الخ .

ويلاحظ ان هذه الضرائب تتميز بالطابع التصاعدي (Evolutif)(1) هذا وتفرض الضريبة التصاعدية بأسعار مختلفة تبعا لاختلاف قيمة المادة المفروضة عليها الضريبة، بحيث يرتفع السعر الذي تفرض به الضريبة مع ارتفاع قيمة المادة المفروضة عليها . فكما هو واضح يدخل التصاعد في حسابه قيمة المادة المفروضة عليها الضريبة، فمردود الضريبة التصاعدية يتبع بدون شك زيادة الدخل القومي وزيادة حجم الاعمال. فاذن تتميز ضرائب الدولة بالانتاجية والنمو السريع الذي يتماشى مع الظروف الاقتصادية للدولة .

لقد لاحظ السيد (Walter Heller) رئيس المجالس الاقتصادية لجون كينيدي التفاوت في الولايات المتحدة الامريكية وقال بهذا الصدد ما يلي :-

" تؤسس الفيدرالية على ضرائب تتأثر بالتنمية الاقتصادية وبالعكس فان ضريبة الدويلات والبلديات تتكون بصفة خاصة من ضرائب ذات مردودية ضعيفة " انتهى .

وأحسن من ذلك وحسب السيد (Jean de Savigny) ، فان البلديات تساهم في تنمية وتطور الايرادات الجبائية للدولة لانه عندما تقوم المجموعات المحلية بتزويد المواطنين بجميع حاجاتهم في مجال التجهيزات والخدمات الجماعية ،فانها تساهم في زيادة حجم الاعمال والدخول وبالتالي التنمية الايجابية لضريبة الدولة المؤسسة على هذه العناصر. فتنشأ وتخلق إزدهار ورفاهية حاجات جديدة على المستوى المحلي بزيادة المتطلبات الاجتماعية كالتربية والصحة والثقافة والاتصالات ... الخ .

---

(1) هذا وتختلف الضريبة التصاعدية عن الضريبة النسبية التي تفرض بسعر واحد وبصرف النظر عن قيمة المادة المفروضة عليها. لمزيد من التفصيل راجع رفعت المحجوب - المالية العامة - دار النهضة العربية - طبعة 1975 ، ص 301.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

كما أن السيد (Jordi...) الاقتصادي الامريكي أيد هذه النظرية اذ أنه يرى أن هذا النمو وهو الهدف الذي تتبعه جميع الدول في يومنا يشكل مصدر للدخل بالنسبة للحكومات الفيدرالية وصعوبات بالنسبة لدخول الدويلات والجماعات المحلية التي تزيد نفقاتها مع النمو بينما حجم ضرائبها المؤسسة بصفة عامة على عناصر مستقرة وثابتة تنمو ببطئ »

في الجزائر ، فان الرسم على الانشطة الصناعية والتجارية الذي تستفيد به الجماعات المحلية هو الرسم الوحيد الذي يخضع للظروف الاقتصادية بواسطته يمكن للجماعات المحلية أن تحصل على إيرادات جبائية معقولة .

هذا ما نحاول تبيانه في الجدول الآتي[1] :

...يات	السكان	الضريبة العقارية	رسم الصيانة	الحق الثابت الاضافي	T.A.C D%	المجموع
...ر	17 · 051	483 · 691	181 · 435	5 · 704 · 814	4 · 556	6 · 374 · 496
...ط	63 · 682	762 · 493	399 · 246	28 · 079 · 660	130002	29 · 371 · 401
...ة	100000	2 · 214 · 932	550 · 201	33 · 010 · 052	2 · 040	35 · 777 · 225
...رة	26 · 132	814 · 456	506 · 726	18 · 917 · 142	240226	20 · 478 · 550
...ينة	438 · 331	9 · 000 · 444	2 · 463791	76051118	119634	88 · 634 · 987
...ي	72 · 076	182691	131 · 185	2 · 422 · 023	18 · 486	2 · 754 · 385
...دفلة	27 · 600	61 · 276	10 · 535	2 · 855 · 515	32 · 752	2 · 987 · 078

هذا وسوف يبين الجدول الآتي بيانه مدى أهمية الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (T.A.I.C) والحق الثابت الاضافي أما الرسم الوحيد الاجمالي علي تقديم الخدمات (T.U.G.P.S) في مجال الضرائب غير المباشرة فان أهميته تقابل أهمية الرسم على الانشطة الصناعية والتجارية في محال الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة .

(1) وزارة الداخلية — الموارد المحلية : الولايات والبلديات ممارسة 1985

الحق الثابت الاضافي (D. F. A)

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هذا ويمكن القول بأنه بالرغم من الأهمية التي تكتسيها هذه الرسوم فانها لا تعادل تلك التي تحصل عليها الدولة وتمول بواسطتها ميزانيتها والمتمثلة في الضريبة على الارباح الصناعية والتجارية والرسم الوحيد الاجمالي على الانتاج .

ان الجدول الآتي بيانه يبين أهمية الأرقام المتعلقة بمنتوج الايرادات الجبائية المخصصة للدولة . (1)

الطبيعـــــة	التخصيـــص	المنتوج بالدينـــار
الضريبة على الارباح الصناعية والتجارية	الدولـــة	3,970,052,196,30
الضريبة على الانشطة الصناعية والتجارية	الجماعات المحليـة	1,885,192,257,80
الرسم الوحيد الاجمالي على الانتـاج	95٪ للدولـة	8,395,152,000,00
الرسم الوحيد الاجمالي على تقـديـم الخدمـــات	الجماعات المحلية	701,085,000,00

ان الارقام المذكورة أعلاه تبين مدى أهمية الرسم على الأرباح الصناعية والتجارية والرسم الوحيد الاجمالي على الانتاج بالنسبة للدولة اذا قورنت بالرسم على الأنشطة الصناعية والتجارية والرسم الوحيد الاجمالي على تقديم الخدمات المخصصة للجماعات المحلية

اذا كان عدم وجود معيار موضوعي وعادل لتوزيع المنتوج الجبائي من جهة واحتكار الدولـة لايرادات الجبائية الاكثر انتاجية من جهة أخرى سببان من الاسباب الكثيرة والمتعددة التي تساهم في احداث ظاهرة ضعف الايرادات الجبائية للبلديات ، فان الأمر يقضي بتوضيح ومناقشة الاسباب الاخرى حتى يكون التحليل أكثر عمقا وأكثر الماما . هذا ولا ننسى وجود وسائل تهدف الى تخفيف ضعف الايرادات الجبائية للبلديات لذلك خصص الفصل الثاني لدراسة أسباب ضعف الايرادات الجبائية للبلديات ووسائل تخفيفه .

---

(1) المصدر : وزارة الماليـــة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الثاني : أسباب ضعف الايرادات الجبائية لميزانية البلدية ووسائل تخفيف هذه الظاهرة .

تتميز الايرادات الجبائية للبلدية بضعف شديد . ولقد تعددت واختلفت الأسباب التي أحدثت هذه الظاهرة الخطيرة .

وأمام هذا الوضع حاول المشرع الجزائري ايجاد وسائل تهدف الى التخفيف من شدة ضعف الايرادات الجبائية . فهل يمكن تحديد الأسباب التي أثرت فعلا في مردودية الايرادات الجبائية للبلدية بطريقة سلبية ؟ وهل يمكن تحديد مضمون الوسائل التي جاء بها المشرع حتى يخفف من هذه الظاهرة ؟ للاجابة عن هذين السؤالين الهامين ،قسم الفصل الى مبحثين اثنين :

المبحث الاول : أسباب ضعف الايرادات الجبائية .

المبحث الثاني : وسائل تخفيف ضعف الايرادات الجبائية .

المبحث الاول : أسباب ضعف الايرادات الجبائية .

بالاضافة الى الاسباب السابقة الذكر،توجد أسباب أخرى لا تقل أهمية تساهم في احداث ظاهرة ضعف الايرادات الجبائية للبلدية . وحفاظا على منهجية الموضوع أجملناها في مطلبين اثنين هما :

المطلب الاول : الاسباب المتمثلة في التنظيم الاقليمي والمخالفات الجبائية .

المطلب الثاني : الاسباب المتمثلة في تبعية الايرادات الجبائية .

المطلب الاول : الاسباب المتمثلة في التنظيم الاقليمي والمخالفات الجبائية .

ان التنظيم الاقليمي الجديد وظاهرة المخالفات الجبائية لهما آثار سلبية هامة على مردودية الايرادات الجبائية . من خلال الفرعين التاليين نحاول دراسة ومناقشة كل سبب على حدى .

الفرع الاول : التنظيم الاقليمي الجديد .

عرفت الجماعات المحلية الجزائرية تطورا متعاقبا منذ الاستقلال حتى الآن ففي سنة 1962 وجدت 1500 بلدية ،وبخروج الفرنسيين من الجزائر توقفت أجهزة البلدية

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فنيا وماليا وبشريا بسبب عدم وجود موظفين اداريين أكفاء لتسيير هذه الأجهزة • وبصدور المرسوم المؤرخ في 16 ماى 1963 تحت رقم 189_63 المتضمن اعادة تنظيم الحدود الاقليمية للبلديات ،تقلص عدد هذه الاخيرة ليصبح 676 بلدية • وكان هذا المرسوم يهدف الى علاج الوضعية السيئة التي تعانيها البلديات من النقص في الوسائل المالية والوسائل البشرية والوسائل الاقتصادية •(1)

بقي الوضع على هذا الشكل حتى سنة 1971 ،حيث صدرا مرسومان اثنان : المرسوم المؤرخ في 20 جانفي 1971 والمرسوم المؤرخ في 05/ أكتوبر 1972 الذين أضافا عددا طفيفا في البلديات حيث انتقل هذا العدد من 676 بلدية الى 705 بلدية • وفي سنة 1974 صدر الامر رقم 69_74 بتاريخ 02 جويلية 1974 المتضمن اعادة التنظيم الاقليمي للولايات ومنذ ذلك الوقت فان الوضع بقي على هذا الشكل حتى سنة 1984 السنة التي صدر فيها القانون المتضمن اعادة النظر في الحدود الاقليمية للولايات والبلديات والذى رفع عدد الولايات من 31 الى 48 ولاية وعدد البلديات من 705 الى 1541 بلدية • ومن بين عرض الاسباب التي تضمنها هذا القانون الاسس التي اعتمد عليها المشرع الجزائرى في التقسيم الادارى وهي :

- توفير احسن لعرض الخدمات العامة وتقريب أحسن للادارة والمواطن •
- اعتباره دعامة لتوزيع أفضل لعملية النمو والتنمية عبر الوطن •
- يحقق التوزيع الافضل للرجال والانشطة عبر الوطن •
- يساعد على تحقيق التماسك بين أفراد المجتمع الجزائرى ويدعم الوحدة الوطنية •

هذا وتضمن التقرير التكميلي للقانون المذكور أعلاه بعض الاسس الاخرى كاعادة التوازن الجهوى والتوزيع الاحسن للسكان ،واعادة تهيئة المجال الوطني بما يخفض من الضغط الهام الذى تعاني منه منطقة الشمال ،اعادة توزيع المنظومة الحضرية •

واذا كان القانون رقم 09 _84 المؤرخ في 14 فبراير 1984 والمتضمن اعادة التنظيم الاقليمي يهدف الى تحقيق اللامركزية الادارية المنصوص عليها في المواثيق

---

(1) محمد زغداوي _ دور المجموعات المحلية في التنمية الاقتصادية _ رسالة ماجستير في القانون العام، جوان 1985 ، ص 67 وما بعدها •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والقوانين فانه تجاهل الآثار المالية السلبية لوضعية عدد كبير من الجماعات المحلية ٠

فعلا فقد تأثرت بلديات عديدة من التنظيم الاقليمي الجديد خاصة تلك التي تعاني من عدم وجود أنشطة اقتصادية على اقليمها اذ أن هذه الوضعية تحرم البلديات من الحصول على ايرادات جبائية وحتى من بعض المداخيل الصادرة عن استغلال أملاكها لان سواء كان الامر يتعلق بالايرادات الجبائية أو باستغلال الاملاك فان ذلك يرتبط ارتباطا وثيقا بالنشاط الاقتصادى السائد ٠

فاذا انعدمت الانشطة الاقتصادية لا يمكن أن تكون هناك ايرادات جبائية وعلى سبيل المثال بلدية باب الزوار وهي بلدية صغيرة الحجم نتجت عن التنظيم الاقليمي الجديد ، فهي بلدية فقيرة لا تملك أى نشاط اقتصادى ٠ الرسم الوحيد الذى تستغله حسب ما أدلاه الامين العام لبلدية باب الزوار ، هو رسم غير انتاجي لا يزيد اطلاقا في مردودية الايرادات الجبائية ٠

من المفروض أن كل بلدية جديدة ظهرت الى الوجود بموجب قانون يجب أن تملك حدا أدنى للتكاليف حتى تضمن تغطية النفقات الاجبارية كنفقات الموظفين مثلا ٠ ولكن الذى يثير الانتباه والذى أفادنا به قابض بلدية برج الكيفان هو أن بلدية باب الزوار لا تعيش الا بفضل الاعانات التي تقدمها لها الدولة والولاية ومصلحة الصناديق المشتركة للجماعات المحلية ٠ كما أن قابض بلدية عين طاية صرح بأن هذه البلدية قد تأثرت هي الاخرى بالتنظيم الاقليمي الجديد ٠ وتعتبر بلدية عين طاية فقيرة ، تعاني من عدم وجود قاعدة اقتصادية الشيء الذى يقلل من مردودية الايرادات الجبائية فيها ٠ وقد شرح قابض بلدية عين طاية الوضعية بقوله : أن بلدية رويبة وبلدية رغاية تدخلان ضمن المنطقة الصناعية ، لذلك تستفيدان من الرسم على النشاطات الصناعية والتجارية ومن الدفع الجزافي ومن الضريبة على الاجور والمرتبات وأن غالبية موظفي المنطقة الصناعية قادمون من بلدية عين طاية أى بلدية غير تلك التي تتحمل المصاريف المتعلقة بالتربية والصحة والصيانة ٠ وهي مع ذلك لا تستفيد من الايرادات الجبائية التي تخص لهؤلاء الموظفين الذين يستفيدون من خدمات البلدية ، دون مساهمتهم الفعالة في زيادة أو حتى التخفيف النسبي لضعف الايرادات الجبائية للبلدية ٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

يمكن القول بأن التنظيم الاقليمي الجديد الصادر بتاريخ 1984/02/14 بموجب الأمر رقم 09ــ 84 أهمل المظهر المالي له في حين أعطى أهمية في تحقيق اللامركزية الادارية ولكنه نسي بأن اللامركزية الادارية المنصوص عليها في المواثيق والقوانين تبقى حبرا على ورق في حالة انعدام الوسائل المالية ٠

يرى الاستاذ (Benoit)[1] في هذا الصدد أن التجزئة المفرطة للبلديات تؤدى الى تجزئة الايرادات الى أقساط تكون ضئيلة ،معنى هذا أن أى تنظيم جديد يزيد في عدد البلديات يؤثر بدون شك في المداخيل المالية خاصة المداخيل الجبائية حيث يضعف مردودها ٠

الفرع الثاني : المخالفات الجبائية ٠

اذا كانت المخالفات الجبائية مخالفة مباشرة ارادية أوغير ارادية للتشريع الجبائي حيث يتجنب دافع الجباية بفعله هذا كل الضرائب والرسوم التي تفرض عليه ،فان الهروب منها أى (Evasion) يفلت دافع الضريبة من دفعها دون أن يخالف أى نص جبائي مهما كانت درجة كمال واتقان النظام الجبائي المطبق ٠

وهذه الظاهرة بمظهريها تضر فعلا بالنظام المالي والاقتصادى والاجتماعي فتؤثر سلبيا على كل الدورات الاقتصادية اذ أنها ترتبط بالنظام الاقتصادى وتنميته وبصرامة أو حرية الانظمة الجبائية السارية وبمدى فعالية الجهاز القمعي سواء الجهاز القمعي الجبائي أو الجهاز القضائي ٠ وأخطر من هذا فانها تتلائم مع مختلف الاصلاحات التي تهدف الى الحد منها لكي تظهر في شكل أو مظهر جديد[2] ٠

يمكن إجمال أسباب هذه الظاهرة في مجموعتين إثنتين : الاسباب الخارجية والاسباب الداخلية ٠ تتلخص الاسباب الخارجية في تفاعل مجموعة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية خلال نفس الفترة التي ادت الى مساعدة إحداث هذه الظاهرة وفتحت لها مجالا واسعا لنموها على جميع القطاعات التي تخضع للضريبة ٠ فالظروف الصعبة التي

---

(1) A. Benoit- Droit Administratif Français -Dalloz Année 1968 Page 101.

(2) Barkat Ahmed : lutte contre la fraude . l'évasion fiscale . séminaire sur les finances publiques organisé avec la collaboration du fonds monétaire arabe - 10/20 mars 81 page

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عاشتها التجارة الخارجية في سنة 1971 (سياسة التأمين) وضعف شبكة التوزيع ساعدت على انتشار ظاهرة المخالفات ، وقد تأثرت قطاعات كاملة بفقدان بعض المنتجات الغذائيــة مثلا وقطع الغيار ومواد البناء ... الخ الشيء الذى جعل أصحاب المضاربة يحققون أرباحـا ضخمة على حساب المستهلكين وعلى حساب الخزينة .(1)

شكلت الاجراءات التقشفية التي مرت بها هذه الفترة عامل ايجابي أدى الى انشاء وحدات انتاجية صغيرة خاصة في قطاعات مختلفة كالمنتجات الغذائية ومواد البناء الا أن دافعــي الضرائب الجدد أصبحوا في غالبهم أنصار لهذه الظاهرة اذ ساهموا في تدعيمها وانتشارها .

نمت مداخيل المواطنين المعدة للاستهلاك بصفة هامة ،هذه الكتلة من الدخول والمرتبات في غياب انتاج وطني كاف يمتص الطلب ،أحدث ضغط في الاثمان . هذا الضغط زاد في رقم الاعمال والدخول ولم يكن لهذه الوضعية أية آثار ايجابية على مردودية الضرائب سواء علـــى مستوى الدولة أو على مستوى الجماعات المحلية بل بالعكس ضعفت المردودية بشكل هام .

أدت مشروعات المخططات التنموية وبصفة خاصة المخطط الرباعي الاول الى انتشار عدد هام من المؤسسات الخاصة للاشغال العامة كالنقل وايجار الشاحنات ولكن رقم الاعمال والمداخيل المحققة فعلا لم يكن له أية اثار على الايرادات الجبائية بسبب افلات أكبر جزء منها .

قد اغتنم محصلي الخضر والفواكه ضعف هذا النظام فارتفع عددهم وقد حققوا أرقاما هامة بعيدة عن مصالح الضرائب لا ستفادتهم من الرسوم الاحصائية .(2)

واذا كان كل ما سبق ذكره يشكل المجموعة الاولى من العوامل التي كانت السبب فــي احداث وانتشار وتوسيع ظاهرة المخالفات الجبائية ،فان المجموعة الثانية تتعلق بصفة أساسية بالمجال المحدود لعملية الاسعار من جهة والمظهر الذى تتميز به العقوبة الجبائية وعــن مظهر غير قمعي من جهة أخرى .

ومما زاد هذه الوضعية خطورة الشروط التي يتم فيها منح الدفاتر التجارية حيــث تمنح أحيانا لاشخاص لا يملكون محلات تجارية أو تمنح دفاتر متعددة الى شخص واحد يملـك محلا واحد أو تسجل أنشطة متعددة في دفتر واحد .

---

(1) Barkat Ahmed -Lutte contre la fraude- l'évasion fiscale- séminaire sur les finances publiques -organisé avec la collab[illegible] du fonds monétaire Arabe -du 10 au [illegible] Mars 19[illegible] - Page

( ) Barkat Ahmed - o[illegible], Cit Page

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تتعلق المجموعة الثالثة من العوامل بسوء نشر المعلومات فالمصالح الجبائية تجهل مثلا العقوبات المسجلة في مجال رقابة الاسعار من طرف المصالح المعنية كما أن الادارة الجبائية تجهل العقوبات الموقعة من طرف المحاكم ـ هذه الاحكام التي يكون لها آثارها الجبائية ـ.

أما الاسباب الداخلية فتتمثل في عوامل داخلية خاصة بالادارة الجبائية ، ساعدت على انتشار ظاهرة المخالفات ، وتتلخص هذه الاسباب في التشريع الجبائي وتطوره من جهة وعدم ملائمة الوسائل البشرية والمادية التي وضعت تحت تصرف الادارة للقيام بهذه المهمة من جهة أخرى.

تتميز الوسائل البشرية المادية بضعفها الشديد ، ويتجلى هذا الضعف من ناحيتين : الناحية الكمية والناحية النوعية . فمن حيث الكمية يلاحظ أنه في سنة 1972 يقع على موظف واحد دراسة 155 ملف. وفي سنة 1983 ارتفع عدد الملفات الى 250 ملف دون زيادة عدد الموظفين . وهذا كما هو ظاهر أمر يشجع ظهور المخالفات ويزيد من نطاقها . ومن حيث النوعية فانها بعيدة على مستوى تعقيد الملفات الواجب دراستها . وهذه الوضعية نتجت عن عدم وجود سياسة منظمة في مجال التكوين الجبائي ، وعدم وجود معاهد متخصصة في تكوين اطارات عليا متمكنة . أما بالنسبة للوسائل المادية فقد تميزت الاجهزة بضعفها ، فهي الى حد الآن لم تعرف تطورات هامة كما يجب أن يلاحظ الصعوبات التي تواجه دافعي الضرائب أو موظف الادارة الجبائية في تفسير وتطبيق النصوص الجبائية .(1)

فكل هذه الاسباب سواء كانت خارجية أو داخلية تضر بمردودية الايرادات الجبائية المنتظرة فتؤثر سلبيا وبالتالي تزيد في ضعفها . ولمحاربة هذه الظاهرة الخطيرة قامت السلطات العامة بتحديد مجموعة من الاجراءات سواء في مجال التنظيم العام للاقتصاد أو في المجال الخاص بالادارة الجبائية : فمن بين الاجراءات التي اتخذتها السلطات العامة في المجال الاقتصادي ما يلي :

- اعادة التنظيم العام للتسيير الاقتصادي وذلك باعادة هيكلة المؤسسات تنظيما وماليا .(2)
- وضع نظام أسعار جديد بصفة تدريجية .
- تطبيق نصوص القانون العام للعامل خاصة تلك المتعلقة بالتشجيع على الانتاج .
- تأطير أنشطة القطاع الخاص ـ قطاع الحرفيين .

---

(1) Oualiti Zohra - Interprétation des textes fiscaux relatifs aux impôts directs - institut d'économie douanière et fiscale Ifro - Tunisien Année 1986

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- تخفيف الاجراءات بالنسبة للاستراد وجعلها مرنة .

- تكوين المحاسبين والمختصين في الضرائب على مستوى المؤسسات العامة والقطاع الخاص.

أما فيما يخص الادارة الجبائية اتخذت السلطات العامة اجراءات تشريعية تتمثل بصفة أساسية في تبسيط نظام فرض الضرائب وذلك بتحديد عدد الانظمة الذى انتقل من أربعة (04) أنظمة الى نظامين اثنين (02) : نظام التقييم الاداري (Evaluation Administrtive) ونظام المحاسبة (système de comptabilité) كما ألغى نظام الرسم الاحصائي . بالاضافة الى الاجراءات التي تتخذ سنويا عبر قوانين المالية . كما اتخذت اجراءات ذات طابع فني تتمثل في الرقابة والمراجعة المستمرة لبعض العمليات كتلك التي تتعلق بالعمليات ذات الطابع العقارى (بيع وشراء مساكن ، أراضي للبناء ، أراضي زراعية .. الخ) العمليات الخاصة بالبناء ، رقابة الاشخاص الذين ينتقلون الى الخارج عدة مرات في السنة باستثناء العمال المكلفين بمهمة كما تتمثل هذه الاجراءات في تدعيم دافعي الضرائب وذلك بانشاء فرقة خاصة للبحث والرقابة تكلف بالبحث في وعاء الضريبة ورقابة الوضعية الجبائية للاشخاص ، رفع عدد الموظفين في هذا القطاع وتحسين تخصصهم خاصة في القطاعات التي تكون فيها هذه الظاهرة هامة كالزراعة وتربية المواشي وسوق الخضر والفواكه والمهن الحرة ، تدعيم الهياكل الاقليمية لمصالح المتابعة والرقابة وتعتبر هذه المصلحة الهيكل الوحيد في محاربة هذه الظاهرة .

وفي الأخير قامت السلطات العامة باتخاذ اجراءات تنظمية خاصة تسمح بوضع الاعلام الآلي داخل المصالح الجبائية للادارة الجبائية لضبط كل المعطيات التي تخص أى مؤسسة أو أى دافع للضريبة بصفة سريعة ، كما يؤدى نظام الاعلام الآلي الى تحسين الرقابة الجبائية بواسطة البرمجة العقلانية والعلمية لشؤون المراقبة . ويضاف الى هذه الاجراءات الطابع التنظيمي وضع برنامج شامل لبناء هيكل المصالح الجبائية في الاماكن التي لم يكن لها وجود مع صيانة وتوسيع الهياكل الموجودة وكسب عتاد وتجهيزات ضرورية .

فكل هذه الاجراءات التي اتخذتها السلطات العامة في جميع الميادين تهدف الى محاربة المخالفات الجبائية ، فهي عبارة عن اجراءات وقائية . فدافع الضريبة عندما يعرف ويتأكد من مدى

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

كمال واتقان الادارة الجبائية ومدى وعي واخلاص المكلفين بها وكفاءتهم ويعرف أنه عندما يرتكب مخالفة جبائية لا مجال له أن يكشف ، يمتنع بطبيعة الحال عن القيام بهذه العمليات المخربة للاقتصاد ككل واذا امتنع فان قيامه بواجباته نحو الادارة الجبائية يؤدى حتما الى زيادة ورفع مردودية الايرادات الجبائية ° واذا كانت هذه الاجراءات عبارة عن وسائل وقائية فقد وجدت الى جانبها وسائل جزائية ° فأى عمل يخالف القوانين والتشريعات الجبائية يقابله جزاء شريطة أن القاضي المكلف بهذا النوع من القضايا يدرك مدى أهمية وخطورة هذه المخالفات والمحاكم في هذا الشأن يمكنها أن تحكم على الاشخاص المخالفين بدفع غرامات مالية أو بالسجن أو بحجز الاموال المخفية أو الاشياء التي تستعمل لنقلها °

ولا تقتصر أسباب ضعف الايرادات الجبائية للبلدية عند هذا الحد بل يضاف اليها قضية تبعية الايرادات الجبائية التي تعتبر من أخطر الاسباب التي تحدث ظاهرة الضعف هذا ما نحاول دراسته ومناقشته في المطلب الثاني بعنوان الاسباب المتمثلة في تبعية الايرادات الجبائية °

المطلب الثاني : الاسباب المتمثلة في تبعية الايرادات الجبائية °

ان تبعية الايرادات الجبائية للدولة تعتبر من أهم وأخطر الاسباب التي تؤدى الى احداث ظاهرة ضعف هذه الايرادات بصفة شديدة ° تتجلى تبعية الايرادات الجبائية لميزانية البلدية على مستويين اثنين : على مستوى تأسيس الضريبة وعلى مستوى قبض الضريبة ، هذا ما نحاول دراسته ومناقشته في الفرعين التاليين :

الفرع الاول : التبعية على مستوى تأسيس الضريبة °

الفرع الثاني : التبعية على مستوى قبض الضريبة °

الفرع الاول :

أولا : دور السلطة التشريعية في تأسيس الضريبة °

ان مسألة فرض الضرائب مسألة قومية لذلك وطبقا لمبدأ مشروعية الضريبة القائل باحتفاظ تأسيس الضريبة للسلطة التشريعية فانه لا يمكن فرض ضرائب مهما كان نوعها اجبارية أو اختيارية اذا لم ينص عليها القانون صراحة °

هذا ما أكدته المادة 151 الفقرة 17 من الدستور الجزائرى المؤرخ في 1976 حيث جاء فيها ما يلي : " يشرع المجلس الشعبي الوطني في الحالات التي خولها له الدستور ....

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

.... تدخل كذلك في مجال القانون .... الفقرة 17 إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق بجميع أنواعها ونسبتها ".

يتضح من نص المادة أن جميع الضرائب تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية التي يمثلها المجلس الشعبي الوطني وهو الممثل الوحيد للأمة التي تضم ممولي الضرائب. فالمادة 151 من الدستور اذن في فقرتها 17 احتفظت صراحة بمهمة تأسيس وعاء الضريبة ونسبتها وطرق تحصيلها الى السلطة التشريعية الا أنه ومن أجل احترام وضمان مبدأ مشروعية الضريبة الذى تضمنته المادة 17/151 يجب أن تمارس عليه الرقابة التي يحتمل أن يكلف بها المجلس التأسيسي حين انشائه لأنه هو الوحيد الذى يختص برقابة دستورية القوانين وما دام التشريع الضريبي قانون ، فانه يخضع الى هذا النوع من الرقابة .

هذا وتخضع الضرائب الى قواعد محددة بصفة دقيقة ومرتبة ترتيبا صارما في اطار قانون المالية السنوى الذى يصدر ليؤكد على مشروعية الرخصة . يأتي بعد ذلك دور التعنيين الذى يضع جميع الضرائب في مختلف التقنيات السارية المفعول . والأمثلة على ذلك كثيرة منها قانون الضرائب المباشرة والرسوم المباشرة لسنة ، قانون الضرائب غير المباشرة ، قانون الضرائب على رقم الأعمال ، قانون التسجيل والطوابع ، قانون الجمارك ... الخ .

تكون هذه النصوص بجميع أشكالها موضوع تعليمات وتفسيرات تخضع الى التطبيق الصارم . يستخلص مما سبق أنه لا يحق للبلدية أو لأية جماعة محلية أخرى تأسيس أو قبض الضرائب الا تلك المنصوص عليها صراحة . ولكن هل معنى هذا أن المجالس الشعبية المنتخبة للجماعات المحلية مجردة كلية من الصلاحيات الجبائية ؟

ان المشرع الجزائرى استبعد قضية الاعتراف باستقلالية النظام الضريبي للجماعات المحلية وفضل استعمال عبارة الضرائب المحلية مما يدل ويؤكد على مدى رغبته في استبعاد كل نظام يرمي الى تأسيس نظام جبائي مستقل وكما يرى الاستاذ "سعدودى[4] أن التميز

---

(1) قانون الضرائب غير المباشرة الصادر سنة 1976

(2) قانون الضرائب على رقم الاعمال 1976

(3) قانون التسجيل والطوابع وقانون الجمارك .

(4) Saoudi -fiscalité centrale et fiscalité locale... , Mémoire

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بين الضرائب يعكس بدون شك مسألة توزيع الصلاحيات بين الاجهزة » الا أن هذه الوضعيــة لا تجرد المجالس الشعبية البلدية من تحصيل بعض الايرادات الجبائية إذ يحق طبقا للمادة 261 والمادة 262 من الامر رقم 67-24 بتاريخ 1967/01/18 والمتضمن قانون البلدية[1] بعض الرسوم كرسم الزيارة ورسم دمغ اللحوم ورسم الاقامة بالنسبة للبلديات المصنفة الا أن هذه العمليات لا تتم الا بترخيص ، معنى هذا أن البلديات لا يمكن أن تؤسس هذه الضرائب الا اذا نص عليها القانون صراحة . هذا ما جاء في نص المادة 260 من الامر رقم 67-24 المؤرخ في 1967/01/18 والمتضمن قانون البلدية حيث تنص على ما يلي :-

"لا يسمح للبلديات أن تستوفي غير الضرائب والاعفاءات والرسوم المنصوص عليها فـــي القوانين الجارى بها العمل ."

هذا ، ويلاحظ بأن المجالس الشعبية حتى سنة 1966[2] كان بامكانها تعديل نسبـــة الضريبة على الانشطة الصناعية والتجارية التي يحددها القانون ،ولكن في حدود نسبتين مختلفتين تتراوحان ما بين حد أقصى وحد أدنى . فالبلدية في هذه الحالة يحق لها أن تتصـرف بين الحدين وذلك وفقا لعدد من المعايير كمعيار المكان والقاعدة الاجتماعية والقاعدة الاقتصادية ... الخ .

الا أن هذا النوع من الحريـــة اصطدم بالاطار الفني المكلف بالتحديد حيث أنه جهاز غير متخصص في مجال الضرائب من جهة ومن جهة أخرى سبب نفساني وهو أن المسؤولين المنتخبين الذين يرغبون في تجديد نيابتهم يفضلون دائما الاخذ بالحد الادنى . ألغيت هذه الطريقـــــة ولم يصبح لها وجود عمليا .

---

(1) : نص المادتين 261 و 262 من الامر رقم 67-24 بتاريخ 67/01/18 ، المتضمن قانون البلدية ، المادة 261 " يمكن للبلديات أن تؤسس رسما لمصاريف ودمغ اللحوم التي تتولى مراقبتها الصحيحة " .

المادة 262 " يسوغ للبلديات أن تؤسس رسما خصوصيا يدعى رسم الاقامة ويفرض الرسم علـى الاشخاص غير المقيمين في البلديــة وغير الحائزين لمسكن فيها . وتحدد تعريفة رســـم الاقامة من قبل المجلس الشعبي البلدى وفقا للقوانين والانظمة الجارى بها العمل ".

وعلى ضوء هاتين المادتين يلاحظ انه حتى ولو منح المجلس الشعبي حق فرض الرسوم فان هذه العمليـة لا تتم الا وفقا لما نص عليه القانون وهذا واضح من تكرار العبارة وفقا للقانـــون أو المنصوص عليه في القانون .

(2) أنظر الامر رقم 65/320 بتاريخ ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 المادة 10 منه والامر رقم 67-290 بتاريخ 30 ديسمبر 1967 المتضمن قانون المالية لسنة 1968 المادة 30 منه

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ان السلطة التشريعية من خلال ما سبق ذكره تحتكر المجال التشريعي في كل ما يخص تأسيس الضرائب ،ضرائب الدولة أو ضرائب الجماعات المحلية الا أن الدور الهام الذى تلعبه السلطة التشريعية لا يمنع السلطة التنظيمية من التدخل هي الاخرى في مجال تأسيس الضرائب هذا ما نحاول توضيحه وشرحه في الفرع التالي .

ثانيا : دور السلطة التنظيمية في تأسيس الضرائب.

اذا كانت السلطة التشريعية هي التي تهيمن من الناحية القانونية في مجال تأسيس الضرائب فان السلطة التنظيمية تهيمن من الناحية العملية .

يظهر دور السلطة التنظيمية في تأسيس الضرائب على مستويين اثنين : على مستوى إعداد وتحضير مشروع قانون المالية من جهة وعلى مستوى مناقشة والمصادقة من جهة أخرى

أ - : على مستوى إعداد وتحضير مشروع قانون المالية .

إن إعداد مشروع قانون المالية وتحضيره يدخل ضمن الاختصاصات المنوطة بالجهاز التنفيذى[1] . تحت سلطة وزير المالية الذى يكلف مديرية الضرائب بهذا العمل وتتكرر هذه العملية سنويا .

يتم مشروع تقديم قانون المالية والتقرير وكل الملحقات المفسرة إجباريا لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الا أن النصوص لم تحدد تاريخ إرسالها حتى يكون للنواب الوقت الكافي والضرورى للنظر في الوثائق المختلفة خلافا لما هو سائد في فرنسا إذ أن دستور 1958 والامر المؤرخ في 1959/01/02 يحددان بصفة دقيقة الاجراء الخاص بالنظر في مشاريع قوانين المالية .

ب - : على مستوى مناقشة ومصادقة قوانين المالية .

بعد تقديم مشروع قانون المالية للمجلس الشعبي الوطني أى السلطة التشريعية يبدأ النواب في مناقشة بنود هذا المشروع . وقد أعطى الدستور الجزائرى لسنة 1976 الحق للنواب في توجيه الاسئلة لأعضاء الحكومة ، وهذه الاسئلة طبقا لما نصت عليه المادة 161 من دستور 1976 تكون كتابيا لا شفاهيا [2].

وهذا واضح من تكرار العبارة " وفقا للقانون " أو المنصوص عليها في القانون".

(1) " La préparation de toutes les lois de finances est affaire de gouvernement" Louis Trottabas - les finances publiques - OP.Cit Page 90.

(2) Boussoumah - Droit Budgétaire - cours donné aux étudiants du magister S2 - Année 1988 .

ن حق النواب في المناقشة

" Pouvoir d'amendement " conditionné

كون مشروطا طبقا للمادة 149 من الدستور التي ترفض الاقتراحات التي من شأنها تخفيض الايرادات

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عمليا ، انه كلما قدم مشروع قانون مالية للمناقشة ، فان غالبية النواب يوافقون على جميع بنوده ، أي مجمل ما يتضمنه المشروع والسبب في ذلك يرجع بدون شك الى مدى اختصاص الجهة المكلفة باعداد المشروع وتحضيره ، حيث أنها تضم موظفين مختصين وأكفاء في الميدان .

يدخل قانون المالية حيز التنفيذ بموجب التعليمات التي تصنعها أيضا الادارة والتي تكتسي هي الاخرى أهمية بالغة في مجال الضرائب حيث تستعملها الادارة كوسيلة لتفسير وتطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالتشريع المالي . هذا من حيث المبدأ الا أن وفي بعض الحالات تصدر التعليمات نصا قانونيا عند ئذ تأتي التعليمة لتقلل من قيمة هذا النص ولقد تم توضيح هذا الجانب الهام في بحث قيم بعنوان تفسير النصوص الجبائية ( ) حيث ناقشت صاحبته وشرحت التعليمة الوزارية الصادرة عن وزير المالية السيد بن حمودة وهي تعليمة غير مرقمة صدرت تطبيقا لنص المادة 151 من قانون المالية الصادر بالأمر رقم 83-19 بتاريخ 18 ديسمبر 1983 والمتضمن قانون المالية لسنة 1984 التي جاء فيها ما يلي : " يبطل مفعول أي بند تعاقدي يستهدف في اطار صفقة عمومية اما اعفاء مؤسسة وطنية خاصة أو أجنبية أو التكفل بالضرائب والرسوم المترتبة عليها من قبل الدولة والجماعات المحلية والدواوين والمؤسسات العمومية والادارية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري والفلاحي ".[1] تتضمن هذه التعليمة نوع من الغموض اذ أنها ترخص للمؤسسات والشركات الأجنبية المعنية بالاستمرار في التصرف كالسابق ولكنها لا تظهر الشروط المعينة في الصفقات . وهذا حسب رأي صاحبة البحث ، وبطريق غير مباشر شرعية اللامشروعية (légalisation de l'illégalité) فاذن يتضح من مضمون التعليمة أنها صدرت لتضليل وتقليل من قيمة النص وليس من أجل تفسيره " .

(1) نص التعليمة بالنص الاصلي : " Cette disposition de caractère juridique ne doit pas être considérer comme une restriction au sens du droit fiscal. En effet l'interdiction ne porte que sur une question de transcription , c'est-à-dire l'inclusion dans les contrats de marchés de travaux de construction ou de prestation, de clauses visant soit à l'exonération totale ou partielle d'impôts des entreprises étrangères soit à la prise en charge par le maître de l'ouvrage ou le débiteur des sommes de la fiscalité dont sont légalement redevale les entreprises étrangères en raison de leurs opérations taxales".

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

كما أن المادة السابعة[1] من الامر رقم 15 – 86 بتاريخ 29/12/1986 المتضمن قانون المالية لسنة 1987 نصت على ما يلي : " يعدل المقطع الاول من المادة 04 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة كما يلي :

" المادة 04 تعفى من الضريبة " :

1 – المجموعات والتعاونيات الزراعية للتموين والشراء وكذا اتحاداتها التي تعمل وفقا للاحكام القانونية والتنظيمية السارية عليها ، الا عندما تنجز عمليات تجارية ... الباقي بدون تغيير بينما التعليمة التي صدرت لتطبيق هذه المادة ، تناقض تماما النص القانوني ، تخضع التجمعات والتعاونيات الزراعية حسب نص المادة المذكورة أعلاه للضريبة على النشاط التجاري والصناعي باعتبارها مؤسسات تجارية كما تخضع للضريبة على رقم الاعمال . بينما اطلاعنا على مضمون التعليمة رقم 02 الصادرة بتاريخ 15/02/1987 عن مديرية الدراسات والتشريع الجبائي تبين بوضوح إعفاء هذه التجمعات والتعاونيات الزراعية من الضريبة على النشاط الصناعي والتجاري .

إن التناقض الواضح بين نص المادة الصادرة عن السلطة التشريعية والتعليمة الصادرة عن السلطة التنظيمية يبين بوضوح هيمنة هذه الاخيرة في المجال الجبائي مستعملة في ذلك سلاح التعليمات .

هذا وللتعليمة أهمية على مستويين :

أ – أهمية بالنسبة للادارة .

ب – أهمية بالنسبة للمواطن .

أ – أهمية بالنسبة للادارة :

تصدر التعليمات اما لتفسير نص قانوني يشوبه الغموض أو يتميز بطابع العمومية ، اما لتوحيد تفسير النصوص بالنسبة لجميع المصالح أو بمعنى آخر توحيد الاجراءات على مستوى كل المصالح الضريبية .

ب – أهمية بالنسبة للمواطن :

لا ترتب التعليمة في مجال الضرائب أي اثار قانونية بالنسبة للمواطن وبالتالي فلا قيمة لها من الناحية القانونية ، يرجع السبب في ذلك الى جهل المواطن مدى اعتبار التعليمة قرار اداري يجوز الطعن فيه في حالة عدم مشروعيته .

---

(1) Art 7 : Conformément aux [illegible] de l'ordonnance [illegible] coupo[illegible] de services [illegible] civiles de l'état au niveau de la wilaya prérogatives en [illegible].

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

توجد تعليمات تفسيرية تنحصر وظيفتها في تفسير وشرح نصوص قانونية فهي وسيلة داخلية للادارة تضمن بواسطتها التنسيق داخل مصالحها • وأهم ما يلاحظ عليها أنها لا تتضمن أى اثار قانونية اتجاه المرؤوسين الذين يلتزمون بتطبيقها طبقا للمبدأ القائل بواجب " الخضوع " • وتعليمات تنظيمية تتضمن عناصر القرار الادارى وتنحصر وظيفتها في تعديل نص تشريعي أولا وثانيا تأتي بعنصر في مجال يكون تقليديا من اختصاص السلطة التشريعية فهذا النوع من التعليمات لا يختلف عن القرارات الادارية فهي ترتب أثارا قانونية • فاذا كانت غير مشروعة أى غير سليمة يجوز الطعن فيها لتجاوز السلطة وذلك أمام الجهات القضائية المختصة وكذا الغرفة الادارية لدى المجلس الاعلى في النظام القضائي الجزائرى طبقا للمادة 274 من قانون الاجراءات المدنية التي تنص على ما يلي :

تنظر الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى ابتدائيا ونهائيا •

1 ـ الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية والقرارات الفردية الصادرة عن السلطة الادارية •

2 ـ الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الاجراءات التي تكون المنازعات فيها من اختصاص المجلس الاعلى •

هذا ويضاف لذلك عدم نشر أو تبليغ التعليمات حتى يستطيع المواطن الاطلاع عليها • فهي تبقى محصورة داخل الادارة التي تحتكرها وبفضلها تهيمن على الادارة الجبائية • لان التعليمات كما هو معروف تتميز بالطابع العملي أكثر من الطابع القانوني الشئ الذى يزيدها فعالية •

هذا ويلاحظ حاليا أن التعليمات الصادرة عن الادارة الجبائية كثيرة جدا حيث يمكن الحديث عن " غزو " التعليمات • وقد بلغ عدد التعليمات الصادرة تطبيقا للقانون رقم 20 ـ 87 بتاريخ 1987/12/23 والمتضمن قانون المالية لسنة 1988 فقط (73) تعليمة • هذا العدد الضخم يبين بوضوح مدى أهمية دور الادارة أى السلطة التنظيمية في مجال تأسيس الضرائب

يستخلص مما سبق ذكره أن الدور الذى تلعبه السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية في مجال تأسيس الضرائب وتحديد وعائها ونسبتها لا يجعل الامر مشكوك فيه عن مدى تبعية الايرادات الجبائية البلدية للدولة •

وأن تبعية الايرادات الجبائية تجرد البلدية من كل مبادرة مالية خاصة في مجال الضرائب وتأسيسها وتحديد وعائها وتحديد نسبتها • وكما سبق ذكره فان الدولة تحافظ على مصالحها

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

قبل مصالح الجماعات المحلية ولذلك تفضل التمسك بالهيمنة حتى لا تترك الحرية للبلدية في المجال المالي لتحسين ظروفها المالية خاصة وأنها أدرى بحاجاتها وأدرى بحل مشاكلها . فهذه التبعية الشديدة اذن لها آثارها السلبية على مردودية الايرادات الجبائية وتجعلها ضعيفة . ولا تقتصر تبعية الايرادات على مستوى تأسيس الضرائب بل تظهر كذلك على مستوى قبضها ، هذا ما نحاول توضيحه في الفرع الآتي :

الفرع الثاني : التبعية على مستوى قبض الضرائب .

ان المصالح التي كلفها القانون بقبض الايرادات الضريبية مصالح تابعة للدولة وعلى رأس هذه المصالح يوجد قابض أو محاسب الذى يعتبر موظفا تابعا للدولة وليس للجماعات المحلية

فما هي هذه الاجهزة وما هو دور المحاسب في مجال قبض الضرائب ؟

أولا : تبعية الاجهزة المكلفة بقبض الايرادات الجبائية .

ثانيا : تبعية قابض البلدية .

أولا : تبعية الاجهزة المكلفة بقبض الايرادات الجبائية .

اذا كانت مصالح الادارة الجبائية على مستوى الادارة المركزية قد عرفت سلسلة من التعديلات فان الامر لا يختلف بالنسبة للمصالح الخارجية . فهذه الاخيرة ليست أجهزة مستقلة عن الادارة المركزية لوزارة المالية وانما هي بمثابة أجهزة تابعة لها . فعلى مستوى الادارة المركزية صدرت ثلاثة مراسيم يتضمن كل واحد منها تعديل الادارة المركزية لوزارة المالية وذلك ابتداء من سنة 1971 وهذه المراسيم هي :

1– المرسوم رقم 259 – 71 المؤرخ في 1971/10/19 .

2– المرسوم رقم 238 – 82 المؤرخ في 1982/07/17 .

3– المرسوم رقم 202 – 85 المؤرخ في 1985/08/06 .

هذه الدراسة لا تتوقف عند الادارة المركزية لوزارة المالية من حيث تشكيلها وتنظيمها وسيرها لان ذلك ليس هو الهدف ولكن هدفنا هو توضيح تبعية المصالح المكلفة بقبض الايرادات الجبائية المحلية للادارة المركزية . لذلك نكتفي فيما يتعلق بالادارة المركزية بذكر أهم المراسيم المعدلة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لقد عرفت المصالح الخارجية هي الأخرى عدد من التعديلات ، نحاول التعرض لها بنوع من التفصيل للأهمية التي تكتسيها هنا. هذا ويمكن ترتيبها على الشكل الآتي :

1 ـ الامر رقم 38ـ69 بتاريخ 23/05/1969 والمتضمن قانون الولاية .

2 ـ المرسوم رقم 141ـ79 بتاريخ 08/09/2979 المتضمن تشكيل وتنظيم وتسيير المجلس التنفيذى للولاية .

3ـ القرار المشترك المؤرخ في 13/10/1980 والمتضمن شروط تنظيم وتسيير مديرية التنسيق المالي للولاية .

4ـ المرسوم رقم 545 ـ 83 بتاريخ 24/09/1983 المتضمن تشكيل وتنظيم وتسيير المجلس التنفيذى للولاية .

5ـ القرار الوزارى المؤرخ في 31/12/1983 المتعلق بتنظيم مديرية التنسيق المالي .

6ـ المرسوم رقم 30ـ84 بتاريخ 18/02/1984 الذى يحدد أجهزة الادارة العامة للولاية كما يحدد صلاحياتها وتنظيمها .

7ـ القرار المؤرخ في 01/01/1987 المتضمن تأسيس أقسام مكلفة أساسا بقبض الايرادات الجبائية فهي التي تنسق نشاط المصالح .

قبل التطرق الى تفصيل مضمون هذه التعديلات يجب أن يلاحظ بأن المصالح الخارجية المكلفة بقبض الضرائب ارتبطت تارة بالمجلس التنفيذى للولاية وتارة أخرى لا تدخل ضمن اختصاصاته اذ أن الصلاحيات التي تمنح لها تمارس من طرف مسؤوليها .

1ـ الامر رقم 38 ـ69 بتاريخ 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية .

هو النص الاساسي الذى نظم نشاط المصالح المحلية . وقد جاءت المادة 143 منه لتبين ذلك حيث نصت على ما يلي :

" تنقل للمجلس التنفيذى للولاية السلطات التقريرية التي يمارسها رؤساء الدوائر الادارية المدنية في الدولة على مستوى الولاية وذلك نتيجة لتطبيق نصوص تنظيمية أو بناء على تعويضات تلقوها مباشرة من الوزراء "

واذا كانت هذه المادة قد منحت صلاحيات تقريرية للمجلس التنفيذى فيما يتعلق بالشؤون المحلية ، فانها لا تطبق في مجال وعاء وقبض الضرائب وكذلك تسديد النفقات العامة . وبعبارة أخرى فان المصالح الجبائية ـ تطبيقا لهذا الامر ـ تستقل عن المجلس التنفيذى للولايـــة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ولم تلحق به الا بعد وقت طويل .

2ـ المرسوم رقم 141ـ 79 المؤرخ في 08/ 09/ 1979 والمتضمن تشكيل وتنظيم وتسيير المجلس التنفيذى للولاية ، بموجب هذا المرسوم ألحقت المصالح الجبائية وعلى رأسها مديرية التنسيق المالي بالمجلس التنفيذى للولاية .

ولهذا نجد المادة الرابعة (04) من المرسوم المذكور تضمنت تنظيم وضم نشاطات المجلس التنفيذى للولاية في مديريات متعددة من بينها مديرية التنسيق المالي والكل تحت سلطة الوالى ، بينما المادة الخامسة(05) من المرسوم تضمنت تنظيم هذه المديريات. فجعلتها تتفرع الى مديريات فرعية وهذه الاخيرة تتفرع الى مكاتب. وقد جاء في المادة ما يلي :

" تنقسم كل مديرية الى مديريات فرعية والى مكاتب، تتغطي المديرية الفرعية قطاعا للنشاط. وتجمع لهذا الغرض جملة النشاطات الممارسة على مستوى الولاية في القطاع نفسه . أما المادة السابعة من المرسوم فقد حددت صلاحيات مديرية التنسيق المالي وجعلتها تنحصر بصفة اساسية في التنسيق والتنشيط على مستوى المصالح التابعة لعدد من الجهات بما فيها المراقبة المالية والضرائب . . . الخ .

ان أهم ما يلاحظ عن هذا المرسوم هو أن مصلحة الجبايات وعلى رأسها مديرية التنسيق المالي ارتبطت بالمجلس التنفيذى للولاية وهو جهاز لا تركيزى . فلا يمكن مرة اخرى الحديث عن وجود مصالح مكلفة بقبض الضرائب تتمتع بالاستقلال عن الادارة المركزية بل بالعكس فهي مصالح تابعة لها وذلك بواسطة الجهاز اللا تركيزى، وهو المجلس التنفيذى الولائي الذى يضم كما سبق ذكره مديرية التنسيق المالي .

3ـ وفي 13/ 10 1980 صدر القرار الوزارى المتضمن تنظيم مديرية التنسيق المالي .

نظم هذا القرار المصالح الجبائية التي ترتبط بالتنسيق المالي للولاية حسب هذه الأخيرة وقد صنف الولايات الى ثلاث أصناف.

ـ ولاية الجزائر وهي منطقة باعتبارها عاصمة ، ولذلك وضعت في المرتبة الاولى ، فهي تضم احدى عشر مديرية فرعية من بينها المديرية الفرعية للقبض .(1)

(1) لمزيد من التفصيل أنظر نص المادة الثانية من القرار المذكور أعلاه .

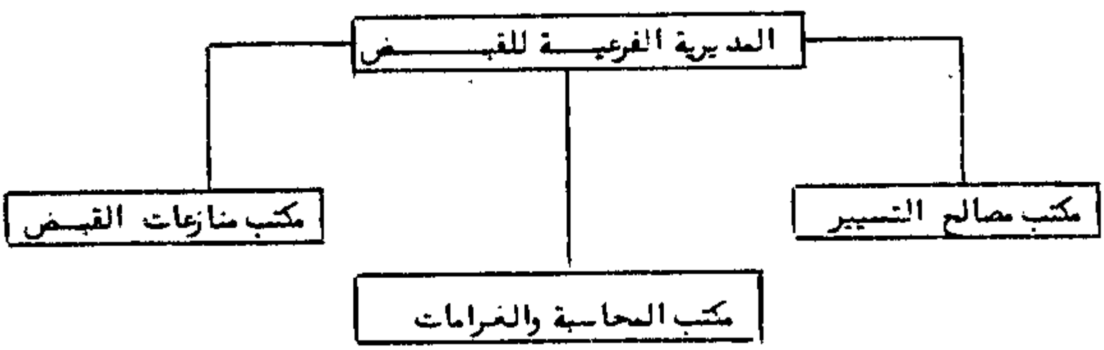
All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ـ الصنف الثاني ويضم كل من ولاية وهران ، وقسنطينة ،وعنابة ،والبليدة . وتتكون مديرية التنسيق المالي على مستوى هذه الولاية من عشرة (10) مديريات فرعية من بينها المديرية الفرعية للقبض (1) .

ـ الصنف الثالث ويضم الولايات الاقل أهمية ويشمل الولايات التالية : ولاية الشلف ولاية قالمة ، ولاية مستغانم ولاية بلعباس ولاية سكيكدة ،ولاية تيزى وزو ولاية تلمسان ، ولاية أم البواقي ولاية المدية ،ولاية البويرة ،ولاية المسيلة ،ولاية معسكر ،ولاية الجلفة .

وتضم مديرية التنسيق المالي على مستوى هذه الولايات ثمان (08) مديريات فرعية من بينها المديرية الفرعية للقبض .

هذا ويمكن تلخيص تنظيم المديرية الفرعية للقبض على الشكل الآتي :



4ـ المرسوم رقم 545ـ 83 بتاريخ 1983/09/24 المتضمن تشكيل وتنظيم وتسيير المجلس التنفيذى للولاية . صدر هذا المرسوم لتوضيح صلاحيات مديرية التنسيق المالي التي تمارس سلطتها على كل الاجهزة التابعة لقطاع المالية في الولاية ومن بين الصلاحيات التي كلفت بها ،قبض الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة والرسم على رقم الاعمال والرسوم المختلفة والرسوم المماثلة وحقوق التسجيل (2) .

---

(1) انظر كذلك المادة الثالثة من نفس القرار

(2) Oualiti Zohra - Interprétation des textes fiscaux -relatifs aux impôts directs - OP. Cit Page 23 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

5- القرار الوزاري المؤرخ في 1983/12/31 والمتضمن اعادة تنظيم مديرية التنسيق المالي .

أعاد هذا القرار تنظيم المديريات الفرعية التي تكون مديريات التنسيق المالي ،ففيما يتعلق بالضرائب،تم انشاء أربعة (04) مديريات فرعية وذلك على مستوى ولاية الجزائر ،وهران ، قسنطينة ،عنابة ، البليدة ، وهي على التوالي :

المديرية الفرعية للقبض ،المديرية الفرعية للضرائب غير المباشرة ، الرسم على رقم الاعمال ، المديرية الفرعية للضرائب المباشرة ، المديرية الفرعية للتسجيل والطابع ،أما على مستوى الولايات الاخرى تم تأسيس مديريتين (02) فرعيتين فقط مكلفتين بالشؤون الضريبية وهما حسب ما نصت عليه المادة الثالثة من القرار ،المديرية الفرعية للقبض والمديرية الفرعية للضرائب المكلفة على شكل مكاتب بالضرائب غير المباشرة والرسم على رقم الاعمال ، والضرائب المباشرة والتسجيل والطابع .

6 - المرسوم رقم 30- 86 المؤرخ في 1986/02/18 الذى حدد أجهزة وهيئات الادارة العامة للولاية كما حدد تنظيمها وصلاحيتها .

ان المديريات الفرعية للضرائب على مستوى الولاية والموضوعة تحت سلطة مديرية التنسيق المالي والتي كانت ملحقة بالمجلس التنفيذى للولاية أصبحت طبقا للمادة السابعة (07) من المرسوم المذكور أعلاه لا تدخل ضمن اختصاص المجلس التنفيذى للولاية [1]،هذا ،ان دل على شئ فانما يدل على مدى تبعية الاجهزة المكلفة بقبض الايرادات الجبائية المحلية للادارة المركزية

7 - القرار المؤرخ فى 1987/02/15 الذى يحدد النطاق الاقليمي لقباضات الضرائب المختلفة .

صدر هذا القرار ليحدد النطاق الاقليمي لمكاتب قباضات الضرائب المختلفة من جهة ومن جهة أخرى ليحدد قائمة المصالح التي تسير من قبل كل واحد منها ،هذا ما نصت عليه المادة الاولى [2] منه حيث جاء فيها ما يلي : يحدد النطاق الاقليمي لمكاتب قباضات الضرائب المختلفة وكذلك قائمة المصالح المسيرة من قبل كل واحدة منها ، طبقا للجدول الملحق بهذا القرار ."

ان المصالح الخارجية بالرغم من أنها موزعة على مستوى البلديات ،فهي لا تعتبر مصالح

---

(1) انظر الجريدة الرسمية رقم 8 بتاريخ 1986/02/19 ، ص 192

(2) أنظر الجريدة الرسمية عدد 25 بتاريخ 1987/11/17 ، ص 963 وما بعدها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

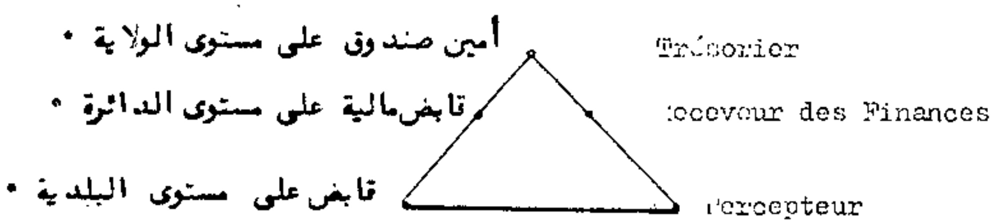
محلية تابعة للبلديـة وانما تتبع الادارة المركزية لوزارة المالية ٠ هذا على المصالح كأجهزة أما عن المهام التي تكلف بها فقد تنحصر في دراسة القضايا التي تطرح أمامها بناء على التعليمات الصارمة التي تتلقاها من طرف الادارة المركزية ٠ فهي بذلك تلتزم بالتنفيذ الصارم للتعليمات والعمل بها ٠ حتى وان كانت غير مشروعة ٠ معنى هذا أن هذه المصالح مقيدة تقييدا شديدا ٠ والتقييـــد كما هو معلوم يقضي على روح كل مبادرة تراها المصالح الخارجية ضرورية لتحسين ورفـــع مردوديتها ٠ فهذه الوضعية تؤكد وتبين بكل وضوح مدى تبعية هذه المصالح للادارة المركزيـة بوزارة الماليـــة ٠

ثانـيا : تبعية قابض البلديـــة ٠

ان المرسوم رقم 260 ـ 65 المؤرخ في 14/10/1965 والمتضمن شروط تعييـــن المحاسبين العموميين نص في مادته الاولى على ما يلي :

"ان المحاسبين العموميين المـمارسين مهامهم باسم الدولة والجماعات المحلية العمومية وكذا المحاسبين العموميين المزاولين مهامهم مهام الاعوان المحاسبين للميزانيات الملحقة والمؤسسات العمومية ذات صيغة ادارية يعينون من قبل وزير المالية والتخطيط" ٠

تبين هذه المادة ان المحاسب العمومي ما هو الا موظف دولة يتم تعيينه من طرف وزير المالية ٠ فهو بذلك يكون في وضعية تبعية حسب هيكل اداري تابع للادارة المركزية بـــوزارة المالية ٠ ويتم تنظيم هيكل محاسبوا الخزينة على الشكل الاتي بيـــانه ٠



هذا ويمثل أمين الخزينة أساس المحاسبة العامة وعلى هذا الاساس أسندت اليه مهمـــة رقابة وتسيير محاسبة المحاسبين المرؤوسين ٠ واذا كان قابض البلدية يخضع للهيكل المذكور أعلاه فانه لا يحق لأية جهة أخرى أن تتولى تعيينه أو فصلـه أو تأديبه والا كان ذلك بمثابة عدم إختصاص وبالتــــــــــالي عدم مشروعية العمل الذي يتضمن هذه التصرفات، فهو بناء على ما تقدم ذكره

(1) عرف المرسوم المؤرخ في 9/8/1953 والملغى حاليا المحاسب على هذا الشكل" المحاســـب العمومي هو موظف أو حتى عون بسيط له الصفة في تنفيذ عمليات الايرادات والنفقات أو استعمال العناوين باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسة العامة " ٠ وقد تضمن المرسوم رقم 260 المؤرخ في 14/10/1965 في مواده هذا التعريف ٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

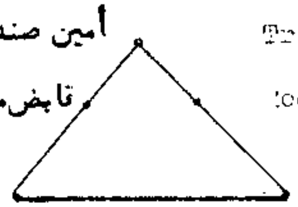
محلية تابعة للبلدية وانما تتبع الادارة المركزية لوزارة المالية ٠ هذا على المصالح كأجهزة أما عن المهام التي تكلف بها فقد تنحصر في دراسة القضايا التي تطرح أمامها بناء على التعليمات الصارمة التي تتلقاها من طرف الادارة المركزية ٠ فهي بذلك تلتزم بالتنفيذ الصارم للتعليمات والعمل بها ٠ حتى وان كانت غير مشروعة ٠ معنى هذا أن هذه المصالح مقيدة تقييدا شديدا ٠ والتقييد كما هو معلوم يقضي على روح كل مبادرة تراها المصالح الخارجية ضرورية لتحسين ورفع مردوديتها ٠ فهذه الوضعية تؤكد وتبين بكل وضوح مدى تبعية هذه المصالح للادارة المركزية بوزارة المالية ٠

ثانيا : تبعية قابض البلدية ٠

ان المرسوم رقم 260 ـ 65 المؤرخ في 14/10/1965 والمتضمن شروط تعيين المحاسبين العموميين نصرفي مادته الاولى على ما يلي :

"ان المحاسبين العموميين الممارسين مهامهم باسم الدولة والجماعات المحلية العمومية وكذا المحاسبين العموميين المزاولين مهامهم مهام الاعوان المحاسبين للميزانيات الملحقة والمؤسسات العمومية ذات صبغة ادارية يعينون من قبل وزير المالية والتخطيط" ٠

تبين هذه المادة ان المحاسب العمومي ما هو الا موظف دولة يتم تعيينه من طرف وزير المالية ٠ فهو بذلك يكون في وضعية تبعية حسب هيكل اداري تابع للادارة المركزية بوزارة المالية ٠ ويتم تنظيم هيكل محاسبوا الخزينة على الشكل الاتي بيانه ٠



هذا ويمثل أمين الخزينة أساس المحاسبة العامة وعلى هذا الاساس أسندت اليه مهمة رقابة وتسيير محاسبة المحاسبين المرؤوسين ٠ واذا كان قابض البلدية يخضع للهيكل المذكور أعلاه فانه لا يحق لأية جهة أخرى أن تتولى تعيينه أو فصله أو تأديبه والا كان ذلك بمثابة عدم إختصاص وبالتالي عدم مشروعية العمل الذى يتضمن هذه التصرفات، فهو بناء على ما تقدم ذكره

(1) عرف المرسوم المؤرخ في 9/8/1953 والملغى حاليا المحاسب على هذا الشكل " المحاسب العمومي هو موظف أو حتى عون بسيط له الصفة في تنفيذ عمليات الايرادات والنفقات أو استعمال العناوين باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسة العامة " ٠ وقد تضمن المرسوم رقم 260 المؤرخ في 14/10/1965 في مواده هذا التعريف ٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

يكلف وفقا للتدرج الرئاسي بتطبيق كل ما يأمره به رئيسه .

وفي اطار صلاحياته جاءت المادة 273 من الامر رقم 24ــ 67 المؤرخ في 18/ 01/ 1967 والمتضمن قانون البلدية لتنص على ما يلي : " تجرى المداخيل والنفقات البلدية على يد قابض البلدية المكلف وحده ، وتحت مسؤوليته بمتابعة واستخلاص جميع مدخولات البلدية وجميع المبالغ المترتبة لها وكذا بوفاء النفقات التي يصدر الرئيس الامر بصرفها وذلك في حدود الاعتمادات الممنوحة قانونا .

تسلم للقابض القوائم الجبائية للتوزيع الجزئي وبالضرائب الشخصية المحلية" .

يفهم أيضا من هذه المادة ان القابض البلدى يكلف وحده وتحت مسؤوليته الشخصية والمالية بقبض الضرائب فتدخل أى موظف آخر في هذه المهمة يعد من التسيير الفعلي هذا ما تضمنته المادة 280 من الأمر رقم 24ــ67 الصادر بتاريخ 18 / 01/ 1967 والمتضمن قانون البلدية حيث نصت على ما يلي : " كل شخص غير القابض البلدى يتدخل بدون اذن قانوني في ادارة نقود البلدية يعتبر بهذه الادارة وحدها محاسبا .

ويجوز علاوة على ذلك ملاحقته بموجب القوانين والانظمة الجارى بها العمل كمتدخل بدون صفة في المهمات العمومية " .

هذا ويستطيع قابض البلدية اسناد مهمته الى عون مختص ولكن تحت حراسته وذلك في اطار تنفيذ العمليات المالية .

اذا كان قابض البلدية يمارس دور الدافع(Rôle de Payeur) حيث يجب عليه أن يتأكد بواسطة المستندات المثبتة المقدمة وبفضل محاسبته ــ ان جميع القواعد المتعلقة بالالتزام والتصفية والامر بالصرف قد احترمت من طرف الآمر ــ ودور أمين الصندوق(Rôle d'encaisseur) اذ يقوم بعد ذلك بعمليات الدفع الفعلية وبتسديد الدائن الحقيقي ــ ففي هذين الدورين تثار مسؤولية قابض البلدية وبصفة خاصة مسؤوليته المالية في حالة الاخلال بواجباته .

يكلف قابض البلدية في مجال الايرادات الجبائية كما هو واضح وظاهر من تسميته بقبض الضرائب المختلفة(receveur des contributions diverses)

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ان دور القابض في مجال تحصيل الايرادات الجبائية اذن دور هام وعلى هذا الاساس يتضمن قانون المالية سنويا توضيح وتحديد دوره ومسؤليته في المادة الاولى منه اذ أن هذه المادة تكرر سنويا كلما تمت المصادقة على قانون المالية ويعطي الحق للقابض ان يستعمل الطرق القانونية لتحصيل وقبض الضرائب.

ونظرا لأهمية الدور الذى يكلف به في هذا المجال ،فانه يلتزم بأن تكون له نظرة شاملة عن القوانين المختلفة السارية المفعول .

ففي حالة ما اذا واجه قابض البلدية حالة من حالات عدم دفع الضرائب من طرف الملتزمين بها ،يجب أن يكون على علم بالوسائل التي يستعملها ضد المخل بلالتزام والتي يخولها له القانون فحالة عدم دفع الضرائب تعطي الحق للقابض في ممارسة ما يطلق عليه حق المتابعة (droit de poursuit) وليكون داريا بمضمون هذا الحق يجب عليه معرفة القوانين بصفة شاملة والتقنيات والنصوص المختلفة كقوانين الضرائب المختلفة — قانون الضرائب المباشرة ، قانون الرسوم على رقم الاعمال ،قانون التسجيل والطوابع بالاضافة الى قانون الاجراءات المدنية والقانون المدني وقانون العقوبات ... الخ وقد يتدخل القابض في حالة عدم دفع الضريبة ليلعب دور " قاضي الضرائب" (juge fiscal) معنى هذا أن القابض في هذه الحالة يستطيع أن يجبر الاشخاص على ذلك بواسطة تسخيرة الاعتقال " (réquisition d'incarcération) التي يعدها لمتابعة المخل الذى يمتنع عن دفع الضريبة ،ثم يقوم بارسال التسخيرة للنائب العام الذى يجب أن يصادق عليها وبهذه المناسبة يجب ملاحظة المشاكل العملية التي يواجهها القابض وهو يقوم بهذه المهمة في المحكمة حيث أنه لا يتلقى أى اعتبار من الجهات المختصة سواء من طرف النائب العام أو حتى من طرف كتاب الضبط حتى تسهل له مهمته الهامة والصعبة اذ أنه يكلف بادخال الاموال لخزينة الدولة ،وهذا كله هو واضح أمر صعب ودقيق . وبهذا الصدد تحدث لنا قابض بلدية برج الكيفان بأسف شديد عن المعاملة التي يواجه بها من طرف مصالح القضاء والعدالة وارجع هذه المسألة الى مدى جهل هذه المصالح القيمة الحقيقية للدور الذى يلعبه قابض البلدية ..

هذا ولا تقتصر وظيفة القابض عند هذا الحد بل يحق له استعمال المتابعة المنزلية (poursuite domiciliaire) التي يقصد بها إنتقال القابض أو أحد أعوانه الى منزل المخل

.../....

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بدفع الضرائب حتى يحجزعلى كل الاموال التي تساوى مبلغ الضريبة من دون أن يحمل اذنسا فتصرفه هذا لا يعتبر من الناحية القانونيـة انتهاك حرمة بيت ٠ فالامر يختلف بالنسبة للمحافظ أو رئيس البلدية أو أى مسؤول محلي القيام بها دون الحصول على موافقة الجهات القضائيـة المختصة بـذلك ٠

ومهما كانت أهمية هذه المسؤولية فانه لا يستطيع القيام بوظيفته بصفة كاملة حيث يعتبر القابض كما سبق ذكره موظف دولة ،يخضع للسلم الرئاسي للادارة المركزية بوزارة المالية ، فهو ملتـزم بتطبيق القوانين واللوائح والتعليمات الصادرة عن الادارة المركزية بصفة مطلقة ،وتحت مسؤوليته الشخصية والمالية ، فلا يحق له حتى التدخل لاقتراح مشروع يـراه ضروريا لتحسين مردودية المنتوج الضريبي ،هذا ما أكده لنا مفتش عميد مكلف بالقبض الذى يرى ضرورة تأسيس قباضة على مستوى كل بلدية لانه حاليا توجد قباضة على مستوى البلدية المقر (chef lieu) التـي تتبعها بلديات أخرى أو دواوير ٠ فالقابض في هذه الحالة وفي غالب الاحيان يحول مشاريـع البلدية المقر والبلديات الاقرب له ٠ فنتساءل عن مصير البلديات البعيدة عن مقر القباضة ولذلـك نحبذ ما اقترحه المفتش العميد لولاية تيبازا الذى يرى بأن تأسيس قباضة على مستوى كل بلديـة أصبح أمرا ضروريا تفرضه الظروف الاقتصادية والاجتماعية ٠ فهذا الامر يسهل مهمة القابض مـن جهة ويجعل الجماعات المحلية كلها غنية أو فقيرة تساهم بقدر الامكان في التنمية الاقتصادية خاصة مع ظروف الازمة الاقتصادية فالقابض حتى يلعب دوره الكامل لا بد وأن يتحرر من القيود التـي تفرضها عليه الادارة المركزية ويخفف من شدة تبعيته لها وتعطى له الحرية في اقتراح ما يفيـد الجماعات المحلية ونوع من الاستقلال في اتخاذ القرارات وهذا الاستقلال لا يكفـي اذا لم يوضـع تحت تصرفه الوسائل المادية والمالية الضرورية للقيام بمهمته لان ما لاحظناه خلال زيارتنا لبعـض القباضات يثبت عدم توفر الامكانيات سواء كانت مالية أو مادية أو فنية (كنقص المكاتب ،عدم وجود خزينة ، عدم تكوين القابضين مع أن تكوين هذه الشريحة من الموظفين وتحسين مستواهم ونوعيتهم أصبح أمرا ضروريا) كل هذه العوامل تنعكس بطبيعة الحال على مردودية العمل وبالتالي تضعف الايرادات الضريـبية ٠

استطاع المشرع الجزائرى أن يواجه ظاهرة ضعف الايرادات الجبائية عندما لجأ الى وسائل تهدف الى تخفيف هذه الظاهرة ،هذا ما سوف يتم دراسته ومناقشته في المبحث الثاني بعنـوان وسائل تخفيف ضعف الايرادات الجبائية ٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الثاني : وسائل تخفيف ضعف الايرادات الجبائية •

تعددت واختلفت الوسائل التي لجأ اليها المشرع الجزائري حتى يخفف من شدة ضعف الايرادات الجبائية المحلية ، الا أنه يمكن اجمالها في نوعين اثنين خصص مطلبا لكل نوع •

المطلب الاول • الوسائل المتمثلة في الاعانات والقروض•

المطلب الثاني• الوسائل المتمثلة في الصناديق المشتركة للجماعات المحلية •

المطلب الاول : الوسائل المتمثلة في الاعانات والقروض•

مبدئيا ، تعتمد البلدية ، من أجل انجاز الوظائف الهامة المنوطة بها على ايراداتها الخاصة الا أن العجز المزمن الذى تعاني منه ميزانياتها تلجأ باستمرار للدولة هذه الاخيرة التي تتدخل بواسطة الاعانات والقروض•

الا أن عملية تقديم الاعانات وابرام القروض عمليتين لهما أثارهما على ميزانية البلدية وأن كانتا تساهمان بقدر كبير في تخفيف ضعق الايرادات الجبائية للجماعات المحلية •

وحتى يتم تبيان وشرح مضمون الاعانات والقروض ودورهما في تخفيف ضعف الايرادات الجبائية لميزانية البلدية قسم هذا المطلب الى فرعين اثنين :

الفرع الاول : الاعانات ودورها في تخفيف ضعف الايرادات الجبائية •

الفرع الثاني : القروض ودورهــا في تخفيف ضعف الايرادات الجبائية •

الفرع الاول :الاعانات ودورها في تخفيف ضعف الايرادات الجبائية •

تحصل البلدية على اعانات مجانا أى أنها لا تحتاج الى تسديد اطلاقا فهي عبارة عــن مساهمات مجانية تستعملها البلدية في تسيير وتجهيز واستثمار مصالحها ومؤسساتها الاقتصادية[1]

وقد انحصر دور الاعانات خلال السنوات الاولى من الاستقلال في تغطية العجز المالي الذ؛ واجهته الجماعات المحلية والمتمثل بصفة أساسية في النمو السريع للنفقات والضعف الشديد للايرادا هذه الوضعية أحدثت ظاهرة عدم توازن الايرادات والنفقات ، الشئ الذي جعل البلدية تلجأ للدو طالبة منها يد المساعد • الا أن اتساع وظيفة البلدية أدى الى تغيير وظيفة الاعانات التـــــــي اصبحت تستعمل في تنفيذ وانجاز المشاريع التنموية خاصة بعد ظهور المخططات والبرامج التنموية

(1) Jean Cluzel – Finances Publiques et pouvoir local – librairie générale de droit et de jurisprudence – Année 1980 page 31.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أولا .: تغطية العجز المالي للميزانيات المحلية .

عانت البلدية فترة طويلة من أزمة مالية حادة كان سببها الفراغ البشري والمالي الذى تركته الادارة الفرنسية داخل الاجهزة الجزائرية .

تأثرت ميزانية البلدية بهذا الوضع الى درجة أنها أصبحت عاجزة حتى على تغطية قسم التسيير وكان من الضرورى أن تلجأ الدولة حتى تسد هذا العجز ولو جزئيا . ففي السنوات الاولى من الاستقلال طبق نظام الاعانات التكميلية أو ما يسمى (Subventions différencielles) الذى ساد حتى سنة 1963 . ارتبط هذا النظام بفكرة أساسها وجود حد أدنى لميزانية البلدية الذى لو انعدم انعدمت معه البلدية . فتحديد حد أدنى للنفقات يعني ضمان حد أدنى للايرادات تحققها البلدية لتمويل ميزانيتها . نص على هذا النظام المرسوم رقم 1954/61 بتاريخ 1961 حتى تستفيد به كل البلديات التي يعادل أو يقل عدد سكانها عشرة آلاف 10,000 ساكن . ولا تخضع لهذا المرسوم البلديات التي يفوق عدد سكانها هذا العدد . طبق هـذا النظام ابتداء من 1962/01/01 وألغي سنة 1963 عندما تم ادماج البلديات مما أدى الى ارتفاع عدد سكانها . (1)

(1) نعلا في تاريخ 1963/5/16 صدر مرسوم اعيد بموجبه تنظيم الحدود الاقليمية للبلديات. فبعد ما كان عدد البلديات يقدر ب 1500 بلدية في سنة 1962 ، انخفض الى 676 بعد الاصلاح الاول لمزيد من المعلومات أنظر الاحصائيات المأخوذة عن مجلة الهيئات المحلية سنة 1967 اعدد 1 ، ص 38 .

من صفـــــر	الى 5000 ساكن	=	38 بلدية .
من 5 000	الـى 10.000 ساكن	=	209 بلدية .
من 10.000	الـى 20.000 ساكن	=	275 بلدية .
من 20.000	الـى 40.000 ساكن	=	113 بلدية .
من 40.000	الـى 100.000 ساكن	=	34 بلدية .
من +	الـى 100.000 ساكن	=	7 بلديات .
المجمـــــوع		=	676 بلدية .

وقد رفع المشرع من جديد عدد البلديات الى 691 . أنظر الامر رقم 63/16 بتاريخ 63/10/28 والامر رقم 63/466 بتاريخ 1963/12/02 والامر رقم 64/54 بتاريخ 1964/01/31 والمرسوم الصادر في 1971/01/20 الذى أضاف 15 بلدية صدرت بعد ذلك سلسلة من المراسيم تضمنت عدد من التعديلات بتاريخ 1972/10/15 و 1974/04/12 و 1975/02/27 أما الامـر رقم 77 بتاريخ 1977/02/12 اعتبر أهم هذه المراسيم اذ أضاف 13 بلدية وقسم مدينة الجزائر الى عـدد من البلديـات .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

استمرت الاوضاع المادية والمالية للبلدية على هذا الشكل مما جعل هذه الاخيرة تواصل اللجوء للدولة طالبة منها يد المساعدة وتبين الارقام الآتية مدى أهمية حجم المساعدات خلال السنوات التالية: سنة 1966 ـ 1967 ـ 1968 ـ 1969.

سنة 1966 ـــ 7.818.306.00 دج .

سنة 1967 ـــ 31.784.655.40 دج .

سنة 1968 ـــ 55.947.845.88 دج .

سنة 1969 ـــ 22.293.570.00 دج

كما هو واضح ، بلغ حجم الاعانات خلال أربعة (04) سنوات ، 117.824.377.78 دج وهو مبلغ هام جدا .

ان الملاحظة الاولى التي تستخلص من الجدول تتمثل في الزيادة المستمرة لحجم المبالغ خاصة خلال السنوات ، 66، 67 ، 1968 الا أنه في سنة 1969 سجل انخفاضا هاما حيث انتقل المبلغ من 55.947.845.88 دج الى 22.293.570,00 دج هذا ان دل شئ فانه يدل على مدى دور الاعانات في سد العجز المالي الخطير الذى عرفته ميزانيات البلديات في السنوات الاولى من الاستقلال . وقد يخطر بالبال أن الزيادة الهامة في حجم الاعانات يمكن ارجاعها الى احداث هامة عاشتها الجماعات المحلية آنذاك تمثلت بصفة أساسية في صدور كل من قانون البلدية 1967 وقانون الولاية سنة 1969، فكان من الضرورى جدا ان تتدخل الدولة لتقديم المساعدات للجماعات المحلية حتى تنطلق .

<u>ثانيا</u>: تنفيذ المشاريع التنموية .

تبنت النصوص والمواثيق المحلية المتضمنة قانون البلدية الصادر بالامر رقم 24/ 67 والمؤرخ في 18/ 01/ 1967 وقانون الولاية الصادر بالامر رقم 38/69 المؤرخ في 1969/05/23 نظام جديد للاعانات يميز بين اعانات التجهيز والاستثمار والاعانات الاستثنائية المخصصة للكوارث والاحداث الطبيعية .

فقانون البلدية الصادر بالامر رقم 24/ 67 بتاريخ 18/ 01/ 1967 كلف البلدية بممارسة وظائف واسعة في المجال الاقتصادى والاجتماعي والثقافي . وهذا الوضع الجديد ادى الى تغيير وظيفة الاعانات التي أصبحت تطالب من اجل انجاز المشاريع التنموية فهي بذلك تدعم قسم التجهيز والاستثمار في ميزانية البلدية بالاضافة الى ذلك توجه الى قسم التسيير كمساهمة في النفقات الممنوحة لتغطية مصاريف اعادة ترتيب الموظفين.(1)

(1) Thierry michalon - les collectivités locales algériennes d'hier à aujourd'hui - Thèse d'état en droit - Université d'aix Marseille - Année 1980 - Page 328.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تستفيد اذن البلدية من أجل إنجاز مخططاتها التنموية من مساعدات تمنحها لها الدولة. وقد ظهرت إعانات التجهيز والاستثمار بصفة أساسية منذ المخطط الرباعي الثاني حيث خصصت للمخططات البلدية والبرامج الخاصة بالتنمية في اطار سياسة التوازن الجهوي(1) :

زادت قيمة هذه الاعانات من 3,1 مليار في ظل برامج التجهيز المحلي الى أكثر من 10 مليارات في المخطط الرباعي الثاني بالنسبة للمخططات البلدية ومخططات العمران أما المساعدات التي قدمتها الدولة للبلديات في إطار البرامج الخاصة، بلغت 10 مليارات د.ج (2)

---

(1)) تقوم البلدية باعداد البرامج المحلية التي كانت قبل صدور المخطط الرباعي الاول مبعثرة وغير منسجمة، ولذلك ابتداء من سنة 1966 تم وضع نظام يشمل أنواع مختلفة للانشطة. انطلق هذا الاصلاح بموجب التعليمة الوزارية المؤرخة في ماى 1966 والتي وضعت نظام تمويل الانشطة الانتاجية الزراعية، ثم تلتها أنواع أخرى من البرامج كبرامج تنمية الاقتصاد الريفي (D. E. R.) الذى يهدف الى تمويل الاستثمارات الانتاجية الزراعية وبرنامج التوظيف الكامل الذى يهدف الى تجنيد يد عاملة هامة دون النوعية وذلك بهدف إنجاز بعض الاستثمارات الخاصة بالمنشئات القاعدية، وبرنامج نفقات التجهيز البلدى (D.E. C) الذى يهدف الى تحسين التجهيزات الجماعية للبلدية وبرنامج نفقات الصناعة المحلية (D. I. L) المخصصة لتمويل الاستثمارات غير الانتاجية وبرنامج إعتمادات إصلاح وتجهيز الهيئات المحلية الجنوبية الصحراوية (R. E. C. L. S) .

وبعد أن أظهرت هذه البرامج عدم فعاليتها تم تجميعها في إطار برنامج التنمية المحلية (P. E. L) وذلك بمناسبة المخطط الرباعي الاول سنة 1970 ــ 1973 ومع المخطط الرباعي الثاني 74ــ 1977 تم وضع منهجية جديدة في التخطيط المحلي تهدف الى القضاء على نواقص النظم السابقة.

والى جانب هذا النوع من البرامج، تقوم البلدية باعداد البرامج الخاصة. وقد قامت فرنسا خلال الاحتلال بتقسيم الجزائر الى قسمين : جزائر الشمال وجزائر الجنوب . ولكل قسم ميزانيته الخاصة يتم تمويلها بمصادر مختلفة الا أن عدم التوازن والاختلال الشاسع بين الشمال الغني والجنوب الفقير بطبيعته أدى الى خلق إزدواجية في النظام المالي على حساب المناطق الجنوبية الفقيرة . وقد زاد عدم التوازن بين الشمال والجنوب أهمية بسبب عدم التوازن في الخط الممنوح للشعوب حسب صنف البلدية التي يعبرها اذ أن البلديات الواقعة في الشمال استفادت في جميع الميادين على أساس أنها تخدم مصالح المستعمر، الا أن المناطق الاخرى بقيت فقيرة .

ومن بين الاهداف التي سعت الثورة الجزائرية الى تحقيقها القضاء على كل نوع من أنواع التخلف فهي تبحث في دراسة المشاكل من جهة وتحاول ايجاد الحلول الواجبة التطبيق من جهة أخرى، وعملية البرامج الخاصة ما هي الا وسيلة من الوسائل التي طبقتها الجزائر للقضاء على التخلف في المناطق المحرومة. تكررت عملية البرامج الخاصة ستة مرات خلال أربع سنوات وشملت المناطق التالية : ورقلة في 1966/11/26 وباتنة في 1967/02/28 و تيزى وزو في 1968/10/25 والمدية في 69/6/26 وتلمسان في 1969/10/26 وسطيف في شهر سبتمر 1970.

تميزت هذه المناطق بالفقر وهي أكثر المناطق التي تضررت من الحرب. هذا وتهدف سياسة البرامج الخاصة الى تحقيق التوازن الجهوري الحقيقي .

(2) أنظر شيهوب .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هذا ويشير الى أن الاعتمادات التي خصصت الى برامج البلدية للتنمية تطورت على الشكل الآتي بيانه •

سنة 1985 .... 500•000•000•00 دينار جزائرى

سنة 1986 .... 6•900•000•000•00 د • ج

سنة 1987 .... 6•900•000•000•00 د • ج

يلاحظ أن نسبة نمو الاعانات بلغت 25٪ من سنة 1985 الى سنة 1987 بينما يسجل عدم تغيير هذا الحجم سنة 1986 و 1987 •(1)

يضاف الى اعانات التجهيز والاستثمار التي تقدمها الدولة من الخزينة في اطار الميزانية السنوية ، الاعانات التي تقدمها الولاية وتلك التي تمنحها الصناديق المشتركة للجماعات المحلية •

تستفيد البلديات الى جانب إعانات التجهيز والاستثمار من الاعانات الاستثنائية المخصصة للكوارث والاحداث غير المتوقعة التي لاتخصص إطلاقا في تعويض أى عجز مالي مهما كانت طبيعته سواء تعلق الامر بالميزانية الاولية أو الميزانية الاضافية •(2)

وللحصول على هذه الاعانات تعلن السلطات المناطق التي لحق بها زلزال أو فيضان أو جفاف أو حريق ،وفي هذه الحالة يقوم الوالي بتقديم تقرير مفصل على الحادث يبرز فيه ما يلي :

- طبيعة وأثار الكارثة أو الحادث غير المتوقع•
- تقدير الخسائر سواء تعلق الامر بأموال الخواص أو بأموال البلدية •
- تقدير النصيب الذى يمكن ان تتكفل به البلدية •

هذا وتكلف لجنة الصناديق المشتركة للجماعات المحلية بمنح الاعانات ولكن اذا بلغ الحادث حده الاقصى في الاضرار والخسائر ، يرجع النظر في الملف الى لجنة وزارية تكلف بذلك•

ساهمت الاعانات كما تم توضيحه في تخفيف شدة ضعف الايرادات الجبائية لميزانية البلدية الى حد ما الى درجة أنه أصبح يتعذر في بعض الحالات على البلدية التفكير في مشروع تنموى الا اذا تأكدت من مساعدة الدولة لها ، وهذا بطبيعة الحال يجعل مالية البلدية في وضعية تبعية للدولة ،وبهذا الصدد أكد الاستاذ بن عيسى "ان الاعانات تؤثر مباشرة في هيكل الميزانيات المحلية وفي خزينتها وفي برمجة التجهيزات والاستثمارات المحلية وفي انجازها" ، لذلك فان الجماعات المحلية ترى بأن الاعانات التي تقدمها الدولة لا تمنح مجانا بل الدولة تساعد هادفة من وراء ذلك

(1) المصدر - وزارة المالية - تقرير رقم 5 ،اللجنة الوطنية للاصلاح الجبائي ،جباية الجماعات المحلية ديسمبر 1987

(2) محمد زغداوى • دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية - المرجع السابق • ص 135

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فرض سلطتها المالية على حساب حرية الجماعات المحلية • هذه الاخيرة ترى بأن الاعانات لا بد أن تمنح على أساس أنها حق تتمتع به كلما اقتضت الظروف الاقتصادية والاجتماعية ذلك • اذا كانت الدولة قد حصرت وظائف الاعانات في ضمان توزيع الاعباء العامة للجماعات المحلية وفي تشجيع هذه الاخيرة على التصرف حسب الاتجاهات التي سطرتها السياسة الوطنية للتنمية وأخيرا في تلبية الاحتياجات في مجال التجهيزات المحلية ،فهل فعلا وجهة نظر الدولة بعيد عن تحقيق سيطرتها المالية علـــى البلدية ؟ •

لقد أثبتت أقوال بعض المسؤولين المحليين أن الدولة تساعد لتقود ،فهي تساعد من أجل أن تسيطر على مشروع أعدته الجماعات المحلية أو فرضته الدولة نفسها ،فاذن من هو صاحب الحق الدولة أو البلدية ؟

ان الاعانات تمنح في أشكال مختلفة • قد تقدم في شكل منح عامة بمعنى أنها غير مخصصة أو في شكل منح مخصصة أى في شكل منح نوعية تستعمل في أنشطة أو في خدمات معينة •

وقد أرسى جميع الكتاب هذا التصنيف ثم اعتبروا أن الاعانات العامة هي تلك الاعانات الحرة أى غير مقيدة حيث يحق للجماعات المحلية استعمالها واستخدامها في المجالات التي ترى فيها ضرورة بينما اعتبروا الاعانات النوعية مقيدة أو مشروطة بمعنى أن السلطة المركزية هي التي تحدد المجـال أو الخدمة •

ان التمييز بين الاعانات العامة والاعانات النوعية (الخاصة) يبين بوضوح المجال الذى تفرض الدولة سيطرتها المالية على ميزانية البلدية والمجال الذى لا يقيد هذه الاخيرة في استخدام الاعانات بل تتركها حرة • الا أنه وحتى في مجال الاعانات العامة ،فان استخدامها يخضع الى اجراءات بيروقراطية معقدة تتوقف على مصادقة السلطة المركزية •

يستخلص مما سبق أن الاعانات تساعد فعلا في تخفيف ضعف الايرادات الجبائية الا أنه وكمـا سبق ذكره يتم ذلك على حساب حرية البلدية •

ومن أجل تحقيق نفس الهدف تلجأ البلدية للدولة لابرام رخص القروض • هذا ما نحاول شرحه في الفرع التالي • المتضمن القروض ودورها في تخفيف ضعف الايرادات الجبائية • •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفرع الثاني : القروض ودورها في تخفيف ضعف الايرادات الجبائية .

تعتبر القروض النوع الثاني من الايرادات التي تساهم في تمويل ميزانية البلدية. فهي تسجل دائما في ايرادات قسم الاستثمار ولا تستعمل لتغطية نفقات التجهيز كما لا يجوز استعمالها لتسديد ديون أصليـــة .

لقد أعطى المشرع الجزائرى الحرية للبلدية في تحديد مبلغ وقيمة القرض من جهة وقيدها من جهة أخرى بتخصيص وكيفيــة استعمال القروض اذ كما سبق ذكره اشترط ضرورة تسجيل القروض قسم الاستثمار حتى تستخدم في تمويل المشاريع التنموية ـ كما أكد النظام الجزائرى على شرط هام يتمثل في مردودية العملية وبذلك جاءت المادة الثانية من المداولة المؤرخة في 1966/03/04 لمجلس صندوق التوفير والاحتياط بقائمة البرامج القابلة للتمويل بواسطة القروض ولمعرفة ما اذا كان البرنامج انتاجيا فان دراسة الملف للمشروع من الشروط الاساسية والجوهرية للمصادقة على رخصة القرض فدراسة البرنامج تبين مدى إنتاجيته حتى تستطيع البلدية تسديد الديون في الاجل المحدد أما اذا كان المشروع غير انتاجي فانه بالعكس يثقل ميزانية البلدية بسبب تراكم الديون وتراكم الفوائـد .

فرض القانون على الجماعات المحلية أن تلجأ الى أجهزة مصرفية عمومية في مجال القروض وفي هذا الاطار نصت المادة 269 من الامر رقم 24ـ 67 المؤرخ في 1967/01/18 والمتضمن قانـون البلدية على ما يلي : " لا تقترض البلديات الاموال الا من مؤسسات عمومية معينة في القانـــون " .

تعددت واختلفت الاجهزة المصرفية المكلفة بابرام القروض مع الجماعات المحلية الا انه والى حد الآن فان الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط يبدو انه أهم جهة مصرفية آهلة لتقديم رخص القـروض للبلديـــات .

نص على هذا الصندوق المرسوم رقم 227ـ 69 المؤرخ في 10/08/ 1964 وقد اعتبر مـدة طويلة بنكا هدفه تمويل المشاريع التنموية للبلدية .

حل صندوق التوفير والاحتياط محل صندوق التضامن للمحافظات والبلديات الجزائريـــة (C.S.A.C.A) حيث نصت المادة الثامنة منه على ما يلي : " للصندوق اختصاص عام يسمح له بمعالجة جميع القروض التي تحتاجها الجماعات المحليـــة ... "

الا أن ظهور الوحدات الاقتصادية وتعددها سواء كان على مستوى البلديات أو على مستـوى الولايات كان السبب الرئيسي الذى افقد احتكار صندوق التوفير والاحتياط في تقديم رخص القـروض.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

اقتضى تسيير هذه الوحدات وزيادة انتاجها التسهيل في جميع الاجراءات من جهة ومن جهـــة أخرى فان المبالغ التي تتطلبها هذه الوحدات تفوق بالكثير قدرة صندوق التوفير والاحتيـاط. وضعت التعليمة رقم 001 المؤرخ في 1975/01/03 حدا لاحتكار هذه المؤسسة المصرفية عندما أعطت القرض الشعبي الجزائري الحق في منح رخص القروض قصيرة ومتوسطة المدى. فابتداء من 01/03 1975 وجد نوعين من القروض: القروض المباشـرة للصندوق التوفير والاحتياط والقروض التي يبرمها القرض الشعبي الجزائري والبنك الجزائري للتنمية الذي يختص أيضا بابرام القروض الطويلة المدى والتي تمول مخططات التحديث العمراني التي تتطلب مساهمات مالية ضخمة .

هذا ، وحددت نسبة الفوائد المطبقة على القروض المبرمة مع البلديات بـ 5% بناء على الامـر المؤرخ في 18 /1967/11 بعدما كانت بـ 5,5% .

ما زال الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط يلعب ادورا أساسيا في ابرام القروض مع البلديـات ولم يفقد احتكاره حتى الآن بالرغم من تأسيس أجهزة مصرفية جديدة (1) ، وعلى سبيل المثال استفادت مدينة الجزائر من قرض صندوق التوفير والاحتياط لانجاز 200 مسكن بـ 70 مليار دينار جزائري لاجـل 25 سـنة بنسبـة 5% كما أن نفس المدينة استفادت بقرض طويل المدى (20سنة) قـدره 42 مليار د ج بفائدة 5% ، يتمثل البرنامج في بناء موقف للسيارات ، وهو كما يلاحظ برنامج استثماري لا يثقل ميزانية البلدية اذ انه يعود عليها بالفائدة ويمكنها من تسديد القرض بالفوائـد المحددة في الاجل المحدد .

وبالرغم من الدور الذي تلعبه القروض فـي تخفيف ضعف الايرادات الجبائية فانها تؤثر في استقلال ميزانية البلدية اذ ان ابرام القروض عملية غير مجانيـة ترخص بفوائد قد تجعـل الجماعات المحلية في وضعية صعبة وخطيرة لذلك يقال بأن القروض ترهن المستقبل المالـي للجماعات المحلية (2)) فاذن يجب على البلديات أن لا تقبل ابرام رخص القروض بأى ثمن وبأى شرط

---

(1) أـ البنك الزراعي للتنمية الريفية (B.A. D.R) مهمته تنمية الزراعة وترقية العالم الريفي . يكلف بابرام القروض مع منتجي القطاعات العامة والخاصة في مجال الفلاحة والانشطة الاخرى التي لهـا علاقة بالفلاحة وتحسينها وتنويعها .

ب ـ بنك التنمية المحلية( ) يدخل في اطار هيكلة ولا مركزية القطاع الاقتصادى والمالي الذى اتخذته السلطة العامة. يكلف بتمويل المؤسسات والمصالح العامة ذات الطابع الاقتصادى والواقعة تحت وصاية الولايات والبلديات .

وأهم ما يلاحظ ان هذه المهمة هي بمثابة تحويل لاختصاص كان للقرض الشعبي الجزائري. فهو مكلف بتمويل الجماعات المحلية فيما يتعلق بالعمليات الاستثمارية المخططـة .

(2) Dahmar Louisa - La fiscalité locale - Problèmes ... de recherche IEDF Année 1986 p. 9

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لان الدين المتواصل بنسبة غيرعادية يهدد فعلا توازن الميزانية حاضرا ومستقبلا [1]

لا تقتصر هذه الوسائل عند حد الاعانات والقروض بل توجد وسائل أخرى تتمثل في الصناديق المشتركة للجماعات المحلية التي تهدف هي الاخرى الى تخفيف ظاهرة ضعف الايرادات الجبائية لميزانية البلدية هذا ما يتضمنه المطلب الثاني .

المطلب الثاني : الوسائل المتمثلة في الصناديق المشتركة للجماعات المحلية .

تحقيق التضامن بين البلديات من جهة والولايات من جهة أخرى وضمان التغطية الكلية من التقديرات الضريبية بين الجماعات المحلية ذلك هو أهم دور كلفت به صناديق الجماعات المحلية المشتركة ،بواسطة صندوقين أثنين : صندوق التضامن وصندوق الضمان . ما هي هذه الصناديق ؟ وما هو دورها في تخفيف ظاهرة ضعف الايرادات الضريبية لميزانية البلدية ؟ هذا ما نحاول دراسته ومناقشته في ثلاث فروع .

الفرع الاول : صندوق التضامن ودوره .

يكلف صندوق التضامن بدفع تخصيصات الخدمة العمومية الاجبارية ، تخصيصات توزيع الضرائب المتساوية ،الاعانات المالية الاستثنائية للتوازن وأخيرا الاعانات المالية التي تواجه بها الجماعات المحلية الكوارث والاحداث الطارئة التي تصيبها [2]

واذا كانت المادة الثالثة من المرسوم رقم 266 ـ 86 المؤرخ في 1986/11/02 والمتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية أهتمت بذكر أهم الوظائف التي اسندت الى صندوق التضامن فان المادتين الرابعة والخامسة من نفس المرسوم نصتا على الموارد المشتركة والموارد الخاصة التي وضعت تحت تصرف صندوق التضامن للولاية من جهة وصندوق التضامن للبلدية من جهة أخرى من أجل انجاز وتأدية هذه الوظائف.لذلك جاء في هاتين المادتين ما يلي :

المادة الرابعة : يزود صندوق التضامن البلدى وصندوق التضامن الولائي قصد تأدية المهام المذكورة في المادة السالفة بموارد مشتركة وموارد خاصة يحددها التشريع الجارى به العمل." أما المادة الخامسة ،فقد جاء فيها ما يلي : " يوزع على صندوقي التضامن مجلس توجيه صندوق الجماعات المحلية المشترك الموارد المشتركة بينهما المنصوص عليها في المادة الرابعة أعلاه حسب النسبتين الاتيتين :

---

(1) Ben Aissa . L'aide de l'état aux collectivités Locales - Thèse d'état OPU - année 1983 - page 113 -

(2) المادة الثالثة من المرسوم رقم 266ـ86 التي نصت على صلاحيات صندوق التضامن للولاية والبلدية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لان الدين المتواصل بنسبة غيرعادية يهدد فعلا توازن الميزانية حاضرا ومستقبلا [1]

لا تقتصر هذه الوسائل عند حد الاعانات والقروض بل توجد وسائل أخرى تتمثل في الصناديق المشتركة للجماعات المحلية التي تهدف هي الاخرى الى تخفيف ظاهرة ضعف الايرادات الجبائية لميزانية البلدية هذا ما يتضمنه المطلب الثاني .

المطلب الثاني : الوسائل المتمثلة في الصناديق المشتركة للجماعات المحلية .

تحقيق التضامن بين البلديات من جهة والولايات من جهة أخرى وضمان التغطية الكلية من التقديرات الضريبية بين الجماعات المحلية ذلك هو أهم دور كلفت به صناديق الجماعات المحلية المشتركة ،بواسطة صندوقين أثنين : صندوق التضامن وصندوق الضمان . ما هي هذه الصناديق ؟ وما هو دورها في تخفيف ظاهرة ضعف الايرادات الضريبية لميزانية البلدية ؟ هذا ما نحاول دراسته ومناقشته في ثلاث فروع .

الفرع الاول : صندوق التضامن ودوره .

يكلف صندوق التضامن بدفع تخصيصات الخدمة العمومية الاجبارية ، تخصيصات توزيع الضرائب المتساوية ،الاعانات المالية الاستثنائية للتوازن وأخيرا الاعانات المالية التي تواجه بها الجماعات المحلية الكوارث والاحداث الطارئة التي تصيبها [2]

واذا كانت المادة الثالثة من المرسوم رقم 266 ـ 86 المؤرخ في 1986/11/02 والمتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية أهتمت بذكر أهم الوظائف التي اسندت الى صندوق التضامن فان المادتين الرابعة والخامسة من نفس المرسوم نصتا على المواد المشتركة والموارد الخاصة التي وضعت تحت تصرف صندوق التضامن للولاية من جهة وصناديق التضامن للبلدية من جهة أخرى من أجل انجاز وتأدية هذه الوظائف.لذلك جاء في هاتين المادتين ما يلي :

المادة الرابعة : يزود صندوق التضامن البلدى وصندوق التضامن الولائي قصد تأدية المهام المذكورة في المادة السالفة بموارد مشتركة وموارد خاصة يحددها التشريع الجارى به العمل." أما المادة الخامسة ،فقد جاء فيها ما يلي :" يوزع على صندوقي التضامن مجلس توجيه صندوق الجماعات المحلية المشترك الموارد المشتركة بينهما المنصوص عليها في المادة الرابعة أعلاه حسب النسبتين الاتيتين :

---

(1) Ben Aissa . L'aide de l'état aux collectivités locales - THESE d'état opu - année 1983 - page 113 -

(2) المادة الثالثة من المرسوم رقم 266ـ86 التي نصت على صلاحيات صندوق التضامن للولاية والبلدية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- 75 ٪ الى صندوق التضامن البلدى
- 25 ٪ الى صندوق التضامن الولائي ٠

ان أهم ما يلاحظ على هاتين النسبتين مدى أهمية نصيب التضامن البلدى اذ حددت نسبته بـ 75 ٪ بينما لا يستفيد صندوق التضامن الولائي الا بنسبة 25 ٪ وهي كما يلاحظ نسبة ضئيلة جدا ٠

وعن كيفية توزيع الموارد الخاصة التي يستفيد بها كل صندوق على حدى والمخصصة للاعمال الاساسية ،فقد تضمنتها المادة السادسة ، الفقرة الاولى منها والتي تضمنت ما يلي :

- تخصيص الخدمة العمومية وتخصيص الضريبة المتساوية 55 ٪ ٠
- مساعدات استثنائية 5 ٪ ٠
- مساعدات للتجهيز والاستثمار 40 ٪

أما الفقرة الثانية من نفس المادة ،فقد نصت على الاعتمادات التي تعود الى أفقر الجماعات المحلية ٠ وحددت بالربع $\frac{1}{4}$ هذا ويلاحظ أن النسبة المحددة يستفيد بها قطاع التجهيز والاستثمار للجماعات المحلية التي تعاني من صعوبات مالية ٠

اهتم المرسوم رقم 266 ـ 86 الصادر بتاريخ 1986/11/02 والمتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالتوزيع العادل للموارد الجبائية بين الجماعات المحلية بهدف تخفيف الفوارق في المداخيل فيما بينها ٠ هذا ما تضمنته المادة التاسعة من المرسوم (1) ٠

هذا ويتم تحديد تخصيص الضريبة المتساوية بناء على توافر شرطين اثنين : يتمثل الشرط الاول في الوضعية المالية السائدة في أية جماعة من الجماعات المحلية أما الشرط الثاني يتمثل في عدد سكان هذه الجماعة ٠

ان القرار الصادر بتاريخ 1980/06/23 والذى يحدد الحساب الجديد للتخصيص قد جعل توزيع التخصيص يحسب على أساس نظام تكميلي يأخذ بعين الاعتبار المعدل البلدى أى (Ratio Communal) وهو كما يلي : $\frac{\text{مجموع موارد البلدية}}{\text{عدد سكان البلدية}}$

---

(1) المادة 9 من المرسوم رقم 266ـ86 بتاريخ 1986/11/02 والمتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية " يجب أن يحقق تخصيص الضريبة المتساوية توزيعا عادلا للموارد الجبائية التي تعود الى الجماعات المحلية لتخفيض الفوارق في المداخيل بينها " ٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والمعدل الوطني (Ratio National): مجموع موارد بلديـات الجزائـر[(1)] / عدد سكـان الوطـن هذا ولا يقتصر

د ورصندوق التضامن في توزيع تخصيصات فقط بل يمنح أيضا أنواع أخرى من الاعانات الاستثنائيـة و الاعانات التجهيزية والاستثمارية ° بالنسبة للاعانات الاستثنائية فهي تتضمن اعانات استثنائيـة للتوازن واعانات استثنائية لمواجهة الكوارث والاحداث الطارئة ° والاعانات الاستثنائية للتوازن هي تلك الاعانات التي تمنح للجماعات المحلية التي تعاني من صعوبات مالية حادة ° وقد نصت عليها المادة 11 من المرسوم رقم 86/266 المؤرخ في 1986/11/02 اذ جاء فيها ما يلي : "يمكن أن تمنح الجماعات المحلية التي تواجهها وضعية مالية صعبة جدا اعانات استثنائية للتوازن °

بلغ حجم الاعانات الممنوحة لتوازن ميزانيات الجماعات المحلية خلال الفترة الممتدة ما بيـن سنة 1985، 1986، 1987 ، 46°707°614 د°ج سنة 1985 ، وفي سنة 1986 انخفض المبلغ حيث أصبح لا يتجاوز 29°448°579 د°ج ليعرف بعد ذلك ارتفاع آخـر في سنة 1987 ، اذ بلغ 44°788°879 د°ج

هذا ويلاحظ أن الاعانات الاستثمارية للتوازن يمنحها الصندوق المشترك للجماعات المحلية الى البلديات التي تكون ميزانياتها الاضافية غير متوازنة[(2)] أما الاعانات الاستثنائية المخصصـة لمواجهة الكوارث والاحداث الطارئة هي تلك الاعانات التي تواجه بها الجماعات المحلية كل كارثة طارئة كالزلازل أو الفيضانات أو الحرائق ... الخ أو أي حادث طارئ آخر مهما كان نوعه أو طبيعته نصت عليه المادة 12 من المرسوم رقم 86/266 المؤرخ في 1986/11/02 والمتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية حيث جاء فيها ما يلي : " يمكن أن تمنح الجماعات المحلية اعانات استثنائية لمواجهة الكوارث والاحداث الطارئة " ° أما النوع الثاني من الاعانات التي يدفعها صندوق الضمان تتمثل في اعانات التجهيز والاستثمار وهـي تلك التي تخصص لترقية ونمو الجماعات المحلية في اطار التوجيهات والاهداف المحددة في المخطط الوطنـي للتنميـة وأهدافه ° وقد نصت عليها مجموعة من المواد التي تضمنها المرسـوم

(1)

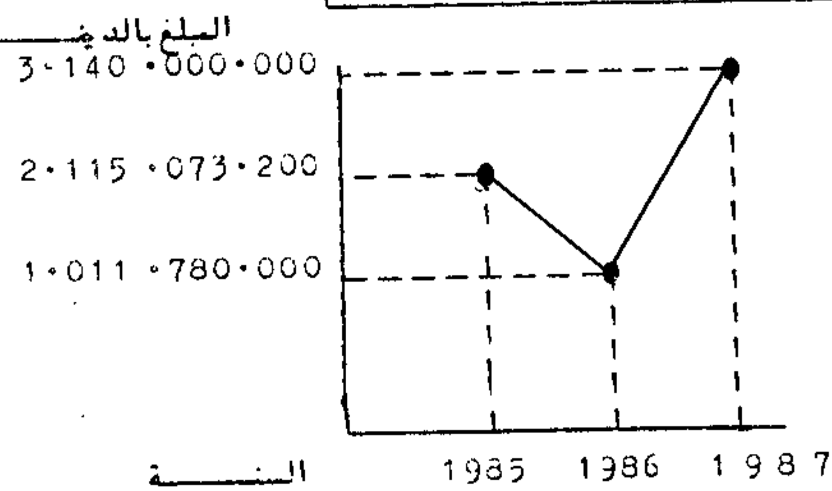
(2)

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

رقم 266 ـ 86 المؤرخ في 1986/11/02 وهي المواد : م13 وم14 وم15 وم16 وم17 وم18 .

تتميز هذه الاعانات بأهميتها ودورها في التخفيف من شدة ضعف الايرادات الضريبية وعلاج بعض الصعوبات المالية التي تواجهها بعض الجماعات المحلية الفقيرة ، وهذا يظهر من خلال الجدول الآتي بيانه خلال السنوات 1985 ، 1986 ، 1987 .

السنة	المبلغ بالدينار
1985	2•115•073•200
1986	1•011•780•000
1987	3•140•000•000



اذا كان مبلغ الاعانات قد بلغ 2•115•073•200 دج سنة 1985 ، فقد انخفض سنة 1986 الى 1•011•780•000 دج ثم ارتفع من جديد ليصل في سنة 1987 الى 314•000•000 دج (1).

---

(1) يرجع سبب انخفاض مبلغ الاعانات بنسبة 11% في 1986 الى ضعف الايرادات ، الضعف الناتج عن سحب $\frac{2}{10}$ من الضريبة على الاجور والمرتبات (I.T.S) لفائدة ميزانية الدولة. بينما ارتفاع نسبة سنة 1987 الى 36% ، فهذا راجع الى تراكم المبالغ الباقية لمدة اربع (04) سنوات. انظر المادة 17 من المرسوم رقم 266ـ86 التي تنص على ما يلي : "يعاد الى صندوق التضامن ما يأتي:

ـ "المبالغ الباقية غير المستعملة".

ـ "الاعانات غير المستعملة عند قفل السنة المالية التي تلي السنة التي خصصت لها".

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ولكن أهم ما يلاحظ باستمرار في هذا المجال هو النمو الواضح والمستمر لهذا النوع من الاعانات. هذا ان دل على شيء فانه يدل على مدى دور الصندوق في تخفيف ظاهرة ضعف الايرادات الجماعات المحلية خاصة الايرادات الضريبية وذلك كل ما قدم أو دفع نوع خاص من الاعانات.

ان مساهمة صندوق التضامن في تخفيف ظاهرة ضعف الايرادات الضريبية لميزانية البلدية مساهمة ايجابية الا أنه يحد من كل مبادرة تقوم بها الجماعات المحلية اذا اعتمد عليه بصفة مستمرة ودائمة.

__الفرع الثاني__ : صندوق الضمان ودوره.

يهدف هذا الصندوق الى ضمان الدفع المنتظم للبلديات بهدف تغطية النقص الحاصل في التقديرات الجبائية التي تتضمنها ميزانية البلدية[1]. ومن هنا فان صندوق الضمان سواء على مستوى البلدية أو على مستوى الولاية يلعب دورا في تخفيف ضعف ايرادات الجماعات المحلية.

هذا ويكلف صندوق الضمان البلدي وصندوق الضمان الولائي فيما يتعلق بالنفقات الخاصة بالضرائب المباشرة والتي تستفيد بها الجماعات المحلية بدفع ما يلي :

- تخفيضات الضرائب والديون ، الديون من الضرائب المباشرة المحلية التي تقرر خلال السنة.
- نقص تقدير الضرائب بالنسبة الى تقديرات البلدية والولاية.
- مصاريف أساس الضرائب وتحصيلها المطابق لها[2].

ومن أجل تأدية الوظائف المنوطة بهما ، وضعت تحت تصرف كل من صندوق الضمان البلدي وصندوق الضمان الولائي الايرادات التالية :

1- مساهمة البلديات والولايات حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 21 من المرسوم رقم 266 - 86 المؤرخ في 1986/11/02 والمتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

2- حاصل الجداول الاضافية وجداول تسوية الضرائب المباشرة التي تعود الى البلديات أو الولايات الصادرة بعنوان سنوات سابقة.

---

(1) أنظر بهذا الصدد شيبوب مسعود - اللامركزية الاقليمية في الجزائر - رسالة الماجستير سنة 1983 ص.

(2) نص المادة 19 من المرسوم رقم 266 - 86 بتاريخ 1986/11/02 والمتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

3- مبلغ فوائض قيمة تقدير الضرائب بالنسبة الى تقديرات البلديات أو الولايات. هذ وتتضمن الفقـــرة الرابعة من المادة 20 من المرسوم رقم 266 - 86 المؤرخ في 02/11/ 1986 والمتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية على كيفية توزيع الايرادات التي تتـــم على الشكل التالـــي :

- 20٪ لفائدة صندوق الضمان الولائي .

- 80٪ لفائدة صندوق الضمان البلدى .

وكما سبق أن ذكر بالنسبة لصندوق التضامن البلدى، فان الامر لا يختلف بالنسبة لصندوق الضمان البلدى اذ يستفيد بنسبة هامة حددت بـ 80٪ بينما لا يستفيد صندوق الضمان الولائي الا بنسبة ضئيلة جدا اذ لا تفوق 20٪ .

هذا وتحدد نسب مساهمة البلديات والولايات في صناديقهما للضمان بموجب قرار مشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية (1) ووزير المالية وذلك ما نصت عليه المادة 21 من المرسوم رقم 266- 86 المؤرخ في 02/11/1986، والمتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية حيث جاء فيها ما يلي :

" تحدد نسب مساهمة البلديات والولايات في صناديقها للضمان كل سنة بقرار وزارى مشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية المنصوص عليها في المادتين 19، 20 " .

فهذه المجموعة من المـــواد المذكورة أعلاه والمخصصة لصناديق الضمان تبين بوضوح الدور الايجابي للصناديق في تخفيف ظاهرة ضعف الايرادات . الا أن ذلك لا يخلو مـــن العيوب حيث أنها مثل ما هو الامر بالنسبة لصندوق التضامن ، تحد من حرية الجماعـــات المحلية .

وفي الخلاصة يمكن القول بأن هذه الوسائل بالرغم من الدور الهام الذى تلعبـــه في تخفيف ظاهرة ضعف الايرادات الجبائية فانها بالمقابل تحد من استقلال ميزانية البلدية من جهة ومن جهة أخرى فهي لا تقضي على مشكلة ضعف الايرادات الجبائية بصفة جذرية .

لذلك توجه المشرع الى استعمال وسائل أخرى تتمثل في الاصلاحات الجبائيـــة السنوية التي يلجأ اليها عبر قوانين المالية ، ولدراسة ومناقشة هذه الاصلاحـــات خصـــص الفصـــل الثـــالث.

---

(1) يلاحظ تغيير تسمية وزارة الداخلية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الثالث : الاصلاحات الجبائية السنوية وتقييمهـــا .

تتميز الايرادات الجبائية المحلية كما سبق ذكره بضعف شديد نتيجة تفاعل عوامل كثيرة ومختلفــــة .

وقد وجدت وسائل لتخفيف هذه الظاهرة الا أنها أثبتت ضعفها في تأدية دورها الحقيقي من جهة ومن جهة أخرى أثرت سلبيا في استقلالية ميزانية الجماعات المحلية .

وأمام هذا الوضع اتجه المشرع الجزائرى الى وسيلة أكثر أهمية تتمثل في ادخال اصلاحات جبائية تدريجية عبر قوانين المالية السنوية .

ما هي هذه الاصلاحات؟ وما هو التقييم الذى يمكن أن يوجه لها ؟ للاجابة على مجمل هذه الاسئلة قسم الفصل الى مبحثين اثنين :

المبحث الاول : الاصلاحات الجبائية السنوية ونتائجها .
المبحث الثاني : تقييم انتقادى للاصلاحات الجبائية .

المبحث الاول : الاصلاحات الجبائية السنوية ونتائجها .

ارتفعت أصوات الممثلين المحليين مدة طويلة وهي تطالب من وراء ذلك تحسين الظروف المادية والمالية للجماعات المحلية وبالتالي رفع ايراداتها بصفة عامة وايراداتها الجبائية بصفة خاصة ، وذلك كما سمحت لها فرصة انعقاد مؤتمراتها (1) المخصصة لدراسة ومناقشة وايجاد الحلول للمشاكل التي تواجهها الجماعات المحلية .

الا أن هذه النداءات خمدت فترة طويلة ولم تجد لها صدى الا ابتداء من سنة 1979 وهي السنة التي بدأ فيها التفكير في ادخال اصلاحات جبائية تدريجية حقيقية .

لدراسة مضمون هذه الاصلاحات والنتائج المترتبة عليها خصص مطلبين اثنين :

المطلب الاول : مضمون الاصلاحات الجبائيـــــة .

المطلب الثاني : نتائج الاصلاحات الجبائية .

---

(1)

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الاول : مضمون الاصلاحات الجبائيـــة •

اذا كان المشرع الجزائري يرفض من خلال هذه الاصلاحات ــ كما سوف يتم تبيانه ــ كل محاولة تهدف الى تأسيس نظام جبائي مستقل للجماعات المحليـة ،فقد فضل العمـل بالاتجاه الذى يقوم على أساس ربط الجباية المحلية بجباية الدولة وبالتالي تبعية الاولـى للثانيـــة •

ومن أجل تخفيف ضعف الايرادات الجبائية للجماعات المحلية ومحاولة رفع حجمها أدخلت مجموعة من الاصلاحات الجبائية بصفة تدريجية وذلك عبر قوانين المالية السنوية •

ان البحث في مضمون الاصلاحات الجبائية السنوية يؤدى حتما الى البحث في مضمون قوانين المالية السنوية التي صدرت ابتداء من السنة التي أدخلت فيها الاصلاحات الجبائية أى الفترة الممتدة بين سنة 1979 الى سنة 1989 وما زال باب الاصلاحات الجبائية مفتوحا • هذا مـا نحاول دراسته ومناقشته فيما يلي :

أولا : الامر رقم 13ــ 78 بتاريخ 31 ديسمبر 1978 المتضمن قانون المالية لسنة 1979

تضمن هذا القانون الاصلاحات الآتي ذكرها :

ــ تأسيس حق نوعي على الوقود العادى ،الغاز الزيتي والمنتجات الصيدلية ــ•

ــ الحصول على $\frac{1}{10}$ من الدفع الجزافي يخصص منتوجه لصيانة المدارس الابتدائيـة والثانويات والمســاجد •

ثانيـا : القانون رقم 09ــ79 المؤرخ في 31 ديسمبر 1979 والمتضمن قانون الماليـة لسنة 1980 ، جاء هذا القانون بما يأتي :

ــ رفع تعريفة رسم الذبح من 0,30 دج /كلغ الى دينار (01) دج /كلغ•

ــ الغاء التكاليف التي كانت تقع على عاتق الجماعات المحلية والتي تتعلق بمساهمتها في المساعدة الصحية المجانية وبالحماية المدنية لشرطة الدولة وتحمل الدولة كافة المصاريـف للحماية الاجتماعية للمكفوفيـن •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثالثا : انقانون رقم 12ـ80 المؤرخ في 31 ديسمبر 1980 والمتضمن قانون الماليـــــــة لسنــــــة 1981 ٠

ـ تأسيس رسم بلدى للصيانة ٠ وقد حل هذا الرسم محل الرسم على الاقذار المنزلية

ـ التنازل عن الاملاك لفائدة البلديات ٠

رابعا : القانون رقم 98ـ81 المؤرخ في 31 ديسمبر 1981 والمتضمن قانون المالية لسنة 1982 ٠

ان أهم ما جاء به هذا القانون ما يلي :

رفع معدل حساب الرسم العقارى من 07 الى 10٠ تؤدى هذه العملية الى استفادة البلديات با يرادات أكثر أهمية خاصة وأن هذه الضريبة محلية أصلا، ويرجع مردودها الـــى البلدية بصفة كلية ٠

خامسا : القانون رقم 14ـ 82 المؤرخ في 30 ديسمبر 1982 والمتضمن قانون المالية لسنة 1983 تضمن هذا القانون ما يلي :

ـ الغاء نظام الرسم الاحصائية ٠

ـ تخفيض نسبة 60٪ الى 40٪ المطبقة على رقم الاعمال الخاضع للرسم على الانشطة الصناعية والتجارية ٠

ـ تأسيس رسم على المساكن الثانوية الفردية التي تعادل قيمتها التجارية مبلغ خمسمائة الف دينار أو تزيد عنها ٠

ـ تأسيس رسم على امتلاك السيارات السياحية ٠

ـ تأسيس رسم سنوى على امتلاك سفن النزهة ٠

ـ تأسيس رسم على مصاريف تنظيم الحفلات وكل الايجارات المخصصة للسياحة (1) (الفيلات أو البيوت الخشبية على الشاطئ أو البيوت الجبليـــــــة)

هذا وترجع نسبة 50٪ من مبلغ الرسم الى البلديات حيث توجد المباني المذكورة أعلاه وتدفع نسبة 50٪ الى ميزانية الدولة ٠

(1) يؤسس هذا الرسم بنسبة 10٪ على السعر الاجمالي لكل ايجار ٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

سادسا : القانون رقم 19 ـ 83 المؤرخ في 18 ديسمبر 1983 والمتضمن قانون المالية لسنة 1984.

ـ احتوى هذا القانون ما يلي :

ـ رفع نسبة الرسم على الذبح من (01) دينار الى 5ر1 دج / كلغ .

ـ رفع نسبة الرسوم على الانشطة المهنيــــة .

= بالنسبة الى الرسم على الانشطة غير التجارية بحسب بنسبة 05ر6٪

= بالنسبة الى الرسم على الانشطة التجارية بنسبــة 55ر2٪

ـ تأسيس حق ثابت على أنشطة الصيد : 50٪ من المنتوج تستفيد به البلدية.

ـ اعادة النظر في حساب رسم الصيانــة.

ـ رفع نسبة الرسم الوحيد الاجمالي عند تقديم خدمات (T.U.G.P.S) وعلى الاعمال التجارية .

ـ الغاء الرسم الجزافي وتعويضه بالضريبة على مداخيل الشركات الاجنبية للبناء (I.R.E.E.C) الخمس $\frac{1}{5}$ من المنتوج تستفيد به الجماعات المحلية .

ـ تأسيس الضريبة الوحيدة على النقل الخاص: 50٪ من منتوجها تستفيد به الجماعات المحلية.

ـ تأسيس المساهمة الوحيدة الزراعية (C.U.A). 50٪ من منتوجها يرجع للبلديات .

سابعا: القانون رقم 09 ـ85 المؤرخ في 26 ديسمبر 1985 والمتضمن قانون الماليـة لسنة 1986 والقانون رقم 08ـ86 المؤرخ في 25 يونيو 1986 والمتضمن قانون المالية الاضافي لسنة 1986.

أ ـ قانون المالية لسنة 1986.

ـ تأسيس الضريبة على مداخيل الترقية العقارية: 50٪ تستفيد به البلديات.

ب ـ قانون المالية الاضافي لسنــة 1986.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

– تخصيص منتوج الدفع الجزافي كليا للجماعات المحلية .

ثامنا: القانون رقم 15 – 86 المؤرخ في 29 ديسمبر 1986 والمتضمن قانون المالية لسنة 1987.

– تأسيس ضريبة على البنايات الفاخرة ذات الاستعمال السكني الفردي والتي يفوق سعر تكلفتها الحقيقي مليوني دينار جزائري 2,00 0,0,00 دج . نص المادة 242 /ض منه ويتم توزيع منتوج هذه الضريبة كما يلي :

– 50٪ للدولة .

– 50٪ للبلديات التي يوجد فيها مكان اقامة البناية .

– اعفاء المؤسسات السياحية وذلك بحسب رقم اعمالها المحقق بالعملة الصعبة .

– اعفاء العروض المسرحية وعروض الباليه الكلاسيكي والأنواع الاخرى للباليه من الرسم الوحيد الاجمالي على تأدية الخدمات (T.U. G.P.S) .

– تعديل المادة 111 من قانون الرسم على رقم الاعمال على هذا الشكل (1)

تنص المادة 111 على ما يلي : " يحصل الرسم الوحيد الاجمالي على تأدية الخدمات لصالح البلدية التي تحقق بها الاعمال الخاضعة لهذا الرسم " .

غير أن صندوق تطوير الفن والتقنية والصناعة السنمائية يستفيد من قسط يساوي 60٪ من المبالغ المحصلة بصدد الرسم الوحيد الاجمالي على تأدية الخدمات المحصل عليها ضمن الشروط المذكورة في المادة 109 الفقرة "و" أعلاه على حاصل عمليات الاستغلال السنمائي .

تحدد كيفيات تخصيص هذا القسط عن طريق التنظيم " .

– تمديد تمركز الدفع الجزافي بمصلحة الصناديق المشتركة للجماعات المحلية .

---

(1) سوف يتم مناقشة الاجراءات الجبائية المتعلقة بالاعفاء في قسم لاحق

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تاسعا : القانون رقم 33- 88 بتاريخ 31 ديسمبر 1988 والمتضمن قانون المالية لسنة 1989

- صدر القانون رقم 33-88 المؤرخ في 31 ديسمبر 1988 والمتضمن قانون المالية لسنة 1989 حاملا سلسلة من الاجراءات (1) تتعلق باعفاء بعض الشركات والمؤسسات من الضريبة على الارباح الصناعية والتجارية من جهة ومن جهة أخرى من الدفع الجزافي وحتى من الضريبة العقارية بالنسبة للبنايات والاضافات التابعة لهذه النشاطات الاستثمارية.

- تأسيس ضريبة جديدة " ضريبة التضامن ".(2)

ان الاصلاحات الجبائية التي جاء بها المشرع الجزائرى كوسيلة لتخفيف ظاهرة ضعف الجباية بصفة عامة والجباية المحلية بصفة خاصة ، اصلاحات تتميز بالتدريج اذ أنها لم تتخذ مرة واحدة ، ضمن قانون مالية واحد ، بل وكما يظهر أعلاه ، فضل تجزئتها عبر قوانين المالية السنوية. وهذا يرجع بدون شك الى مدى وعي المشرع الجزائرى بالظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها البلاد ، حتى لا يكون عبء الضريبة ثقيلا سواء على المواطن أو على مؤسسات الدولة كما أن هذه الاصلاحات تتميز بكثرتها وتنوعها .

أسفرت هذه الاصلاحات على نتائج هامة. نحاول دراستها ومناقشتها ضمن المطلب التالي بعنوان نتائج الاصلاحات الجبائية .

---

(1) سوف يتم مناقشة الاجراءات الجبائية المتعلقة بالاعفاء في قسم لاحق .

(2) المادة 1140 من القانون رقم 88- 33 بتاريخ 31 ديسمبر 1988 والمتضمن قانون المالية لسنة 1989 . ف/ 1: " تنشأ ابتداء من فاتح يناير 1989 ضريبة تضامن" .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني : نتائج الاصلاحات الجبائية .

جاءت الاصلاحات الجبائية بمجموعتين اثنتين أساسيتين من الاجراءات . تتعلق المجموعة الاولى برفع وزيادة حجم الايرادات الجبائية بينما المجموعة الثانية تتعلق بمنح اعفاءات جبائية ولتوضيح ذلك قسم المطلب الى فرعين اثنين :

الفرع الاول : الاجراءات المتعلقة برفع الايرادات الجبائية .

الفرع الثاني : الاجراءات المتعلقة بمنح اعفاءات جبائية .

الفرع الاول : الاجراءات المتعلقة برفع الايرادات الجبائية .

تهدف هذه الاجراءات اما تعديل نسبة الضرائب ، واما تأسيس ضرائب جديدة .

أولا : الاجراءات الخاصة بتعديل نسبة الضرائب .

ان تعديل نسبة الضرائب يخص الضرائب الموجودة من قبل ضمن قوانين المالية، وهي قائمة أصلا . هذا ويقصد بنسبة أو سعر الضريبة مبلغ الضريبة في علاقته بوعائها . وتتخذ هذه العلاقة في اغلب الاحوال صورة نسبة مئوية من وعاء الضريبة ويوصف سعر الضريبة في هذه الحالة بأنه قيمي (1)

ان هذه الطريقة المتمثلة في التأثير في نسبة الضرائب ايجابية، طريقة سهلة وتساهم بدون شك في رفع كمية الايرادات الجبائية الموجودة أصلا الا أنها عفوية وغير منطقية كما تساعد على هروب الممولين من دفع الاقتطاع مما يؤدي في غالب الاحيان الى نتائج سلبية قد تخالف تلك المنتظرة اذ انها تحرم احيانا الجماعات المحلية من نصيب جبائي قد يكون جوهريا .

وما يزيد اقناعنا بهذا الوضع وجود قاعدة ثابتة معروفة في النظرية الضريبية مفادها وجود حد للضغط الجبائي (pression fiscale) لا يجب تجاوزه والا تكون الضريبة ثقيلة وغير مفيدة . (2)

---

(1) وفي أحيان أخرى تفرض الضريبة في صورة مبلغ نقدي على كل وحدة كمية من وعاء الضريبة ويوصف في هذه الحالة بأنه نوعي (Specifique) ولمزيد من التفصيل راجع السيد عبد المولى — المالية العامة — جامعة القاهرة ، ص 295 .

(2) Smail Hammaoui - Les ressources fiscales des collectivites Locales I.E.D.F Annee 1986 . page 106 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هذا وتوجد طريقة أخرى تهدف الى زيادة ورفع الايرادات الجبائية تتمثل في التأثير في وعاء الضريبة . فهي أفيد للجماعات المحلية حيث انها لاتحرمها من الايرادات الجبائية الاساسية والضرورية لتنميتها لانها تعتبر السبب في توسيع القاعدة الاقتصادية وبالتالي فهي ايجابية سواء بالنسبة لايرادات الجبائية للدولة أو بالنسبة للايرادات الجبائية للجماعات المحلية .و بالرغم من الاهمية والمنطق والواقعية التي تتميز به هذه الوسيلة ، فانه يجب حتى تكون أكثر فعالية تكملتها بو سائل اخرى كتحسين الرقابة وتحسين مستوى المكلفين بغرضها وبتحصيلها وادخال وسائل الاعلام الآلي القائمة أساسا على احصاء الثروات والانشطة الواجب اخضاعها للضريبة . فتكمل هذه الوسائل جميعها طريقة التأثير في وعاء الضريبة وتجعلها أكثر ايجابية وأكثر فعالية ، فتؤدى بطبيعة الى رفع حجم الايرادات الجبائية بصورة منطقية وواقعية مما يجعلها أكثر قبول حتى من طرف الممولين .

ثانيا : الاجراءات الخاصة بتأسيس ضرائب جديدة .

ان المظهر الخارجي للاصلاحات الجبائية مبين بأن هذه الضرائب جديدة فعلا الآن السؤال المطروح يتمثل فيما يلي : " هل هذه الضرائب جديدة فعلا أم أنها تعويض عن ضرائب تم الغائها ؟ " .

اذا كانت بعض التعديلات قد اعفت بعض الانشطة من الضرائب - كما يتضح فيما بعد - فقد أصبح من الضروري استبدالها بنوع آخر يهدف الي سد هذا العجز بواسطة الضرائب التي توصف بأنها جديدة . فالضريبة المفروضة على دخل المؤسسات الاجنبية للبناء (I.R.E.E.C) والحق الثابت على المداخل المحققة من طرف البحارين الصيادين والضريبة الوحيدة على النقل الخاص والضريبة المفروضة على المداخيل الترقية العقارية وعلى الشركات الاجنبية للبناء والنشاط الزراعي ونشاط الصيد ونشاط النقل الخاص ما هي الا تعويض عن ايرادات جبائية سابقة خاصة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الضرائب التي تفرض على الارباح الصناعية والتجارية .

فاذن يفهم أن المجموعة الثانية من الاجراءات حاولت ان تسد فراغا تمثل في الغاء ضرائب كانت موجودة أصلا وكانت تمول فعلا ميزانيات الجماعات المحلية . فلا مجـــال اذن للحديث عن ضرائب جديدة بل كل ما هو في الامر أن هذه الاصلاحات عوضـــت ضرائب كانت موجودة أصلا ثم الغيت .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفرع الثاني : الاجراءات الخاصة بمنح اعفاءات جبائية .

ان القانون رقم 25 ـ 88 المؤرخ في 12 يوليو 1988 والمتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية [1] صدر بهدف تجديد الكيفية التي توجه بها هذه الاستثمارات المعترف بأولويتها . [2] وهذه الانشطة الاقتصادية الاستثمارية بمختلف قطاعاتها وتلك المتعلقة بالخدمات ذات الاولوية تمنح امتيازات جبائية أو تخفيضات مالية تقرها قوانين المالية . بالاضافة الى الامتيازات التي تمنح للانشطة ذات الاولوية اذا كانت هذه الاخيرة مقامة في المناطق المحرومة . [3]

---

(1) صدر هذا القانون بناء على القانون رقم 11ـ 82 الصادر في 21 أوت 1982 المعدل والمتم والمتعلق بالاستثمار الاقتصادي الوطني الخاص .

(2) المادة الاولى من الامر رقم 25 ـ 88 الصادر في 12 يوليو 1988 والمتضمن توجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية : " يحدد هذا القانون كيفيات توجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية المعترف بأولويتها بموجب قوانين التخطيط بالنسبة لمبادئ وأهداف وبرامج عمل القطاع الخاص الوطني . "

(3) المادة الثانية من نفس الامر : " يحدد المخطط الوطني المتوسط الامد والمخطط السنوى مقاييس اختيار النشاطات الاقتصادية ذات الاولوية وشروط تنظيم الاولويات والتكامل الاقتصادى . "

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هذا ويلاحظ ان الاعفاءات الجبائية المختلفة التي تضمنتها قوانين المالية ما هي الا استمرار للقانون السابق الذكر ،حيث جاءات تشجيعا للاستثمارات الاقتصادية الخاصة المعترف بأولويتها (1) .

وقد يبادر الى الذهن سؤال بالغ الاهمية يتمثل في الكيفية التي يمكن بواسطتها معرفة الاستثمارات ذات الاولوية ؟ .

ان الاجابة عن هذا السؤال تضمنها القانون رقم 34 ـ 88 المؤرخ في 31 ديسمبر 1988 والمتضمن المخطط السنوى لسنة 1989 حيث جاء في المادة 14 منه ما يلي :

" تخص أولويات استثمارات المؤسسات العمومية الاقتصادية والاستثمارات المنتجة مباشرة التي تقوم بما يلي :

- تبعث حيوية في النمو المتوسط الامد وتضمن عملية التنمية البعيدة الامد .
- تحفز الانشاء الدائم لمناصب العمل .
- توسع الصادرات عدا المحروقات .
- تطور التكامل الوطني .
- تساهم في تعويض الواردات .

---

(1) المادة الثالثة منه الفقرة الاولى والثانية : " يترتب عن النشاطات الصناعية وتلك المتعلقة بالخدمات ذات الاولوية والمفتوحة للاستثمار الاقتصادى الخاص الوطني المتوسط الامد أو المتضمن المخطط السنوى منح امتيازات جبائية أو تخفيضات مالية تقدرها قوانين المالية و / أو التنظيم المعمول به وتسهيلات خاصة بالتموين سواء بمواد التجهيز أو المواد الاولية ومواد أخرى مع احترام التوازنات العامة للاقتصاد ،وكذا الاسبقية في الحصول على الاراض ،وفقا للاشكال والاجراءات القانونية المطبقة في هذا المجال . وعلاوة على ذلك ،يمكن منح امتيازات اضافية للنشاطات الاولوية المقامة في المناطق المحرومة . "

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ويجب أن تستهدف الاستثمارات دعم قدرة الاقتصاد على تعويض المؤسسات الاجنبية للانجاز بوسائلنا الوطنيـــــة ".

. واذا كانت الاهداف التي ترمي الى تحقيقها هذه الاستثمارات خلق وبعث قاعدة إقتصادية على مستوى الجماعات المحلية خاصة في المناطق المحرومة ،فان الاجراءات الخاصة باعفاء هذه الاستثمارات من دفع الضرائب يكون لها أثارا سلبيـة .

فعلا ، فان النظرة التحليلية للاجراءات الجبائية التي أعفت قطاعات اقتصاديـــة هامة من دفع الرسم على الأنشطة الصناعية والتجارية ومن الدفع الجزافي ،كما أعفت البنايات والاضافات التابعة لهذه القطاعات اعفاء كاملا من الرسم العقارى [1] ، تبين بوضوح الاثار السلبية التي تحدثها على مردودية الايرادات الجبائية للجماعات المحلية والتي كما هـــو معروف تخصص أساسا لتمويل الميزانيات المحلية .

الا أن الاعفاءات الجبائية حددت لمدة معينة تتراوح ما بين ثلاثة سنوات وعشـــر سنوات حسب كل قطاع ،فهل الاثار السلبية المسجلة عليها خلال مدة الاعفاء ، ســـوف تتحول الى أثار ايجابية بعد انهائها ؟ .

ان الاجابة عن هذا السؤال الهام سابقة لأوانها والتطبيق العملي في المستقبـل هو الذى يجيـــب .

---

(1) لمزيد من التفصيل أنظر القانون رقم 33 ـ 88 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1988 والمتضمن قانون الماليــة لسنــة 1989 ـ

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الثاني : تقييم الاصلاحات الجبائية •

ان أهم ما يمكن توجيهه للاصلاحات الجبائية ـ إضافة الى ما تم ذكره أعلاه ـ هو موقف المشرع الجزائرى المتمسك بعدم تحويل صلاحيات جبائية للجماعات المحلية ، الشئ الذى لا يتماشى مع موقفه في اطار اللامركزية الادارية التي اتخذها كأسلوب من اساليب التنظيم الادارى •

ولتوضيح هذين العنصرين ،قسم المبحث الى مطلبين اثنين :

المطلب الاول : عدم تحويل صلاحيات جبائية للجماعات المحلية •

المطلب الثاني : عدم تحويل صلاحيات جبائية للجماعات المحلية لا يتماشى مع اللامركزية الادارية •

المطلب الاول : عدم تحويل صلاحيات جبائية للجماعات المحلية •

أثارت مشكلة الايرادات الجبائية المحلية انتقادات واسعة النطاق في الاوساط الفقهية أدت الى ظهور اتجاهين مختلفين : يرى الاتجاه الاول ضرورة منح الجماعات المحلية استقلالا لها الجبائي وبالتالي منحها الحرية في تحديد ايراداتها الجبائية بينما الاتجاه الثاني يرى ضرورة ربط الجباية المحلية بجباية الدولة وبالتالي تبعية الاولى للثانية • ومن انصار الرأى الاول Michèle Roncière و Alain Vernholes حيث يرى هذا الاخير بأن اللجوء الى جباية الدولة لا يمكن اعتباره الحل الواقعي للقضاء على مشكلة ضعف الايرادات الجبائية لان غالبية رؤساء البلديات يفضلون اقتطاع الايرادات الجبائية من الاموال التابعة للبلدية وتحت مسؤوليتهم وضرورة تطبيق نظام التوزيع الذى يهدف الى تضييق الفوارق بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة •

ومن أهم الشروط الواجب توافرها لتأسيس نظام جبائي محلي مستقل ما يلي :

1ـ أن السلطة المحلية هي التي يجب أن تحدد نسبة الجباية •

2ـ أن السلطة المحلية هي التي يجب أن تقرر استعمال واستخدام الايرادات الجبائية التي تحصل عليها •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

3ـ أما في حالة وجود نظام جبائي محلي أكثر اتساعا وأكثر استقلالا فان السلطة المحلية تستطيع أن تحدد وعاء الضريبة وربما تأسيسها .

ان البحث في مدى توفر هذه الشروط في النظام الجبائي الجزائرى يبين صراحة عدم الاعتراف باستقلالية النظام الجبائي للجماعات المحلية . اذ أن تحديد وعاء الضريبة وتحديد نسبتها من اختصاص السلطة التشريعية أى من اختصاص المجلس الشعبي الوطني هذا ما نص عليه الدستور الجزائرى لسنة 1976 في مادته 151/ الفقرة 17 الى جانب الدور الهام الذى تلعبه السلطة التنظيمية كما سبق تبيانه .

ويقتصر دور المجلس البلدى الذى له دور سلطة تشريعية على المستوى المحلي محصورا على تحديد بعض الرسوم فحسب كالرسم على الصيانة ، هذا ما جاءت به المادة 26 من الامر رقم 24 ـ 67 بتاريخ 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية ورسم الذبح الذى تضمنته المادة 26 من نفس الامر ، ورسم الاقامة المنصوص عليه في المادة من قانون البلدية والذى لم يرى مجالا للتطبيق . الا ان البلدية تبقى مقيدة ولا يترك لها الحرية في اختيار النسب التي تراها مناسبة اذ أن هذه الاخيرة يكلف بها المجلس الشعبي البلدى ولكن دائما في اطار القانون والتشريع . والسلطة التنظيمية التي تفرض باستمرار قيودها .

وأما الشرط المتعلق بمدى سلطة البلدية في اتخاذ القرارات المتعلقة باستعمال واستخدام الايرادات الجبائية فهذا لا مجال له لان المشرع الجزائرى رفض تحويل الصلاحيات الجبائية للجماعات المحلية . والصلاحيات كما هو معروف ، وفي جميع المجالات تعطي الحق للجهاز أو للاشخاص الذين يمارسونها في اتخاذ القرارات المناسبة في اطار القانون لان القرار في حد ذاته هو تعبير عن الصلاحية الممنوحة . فاذا كانت الاصلاحات الجبائية ترفض تحويل الصلاحيات الجبائية للجماعات المحلية وبالاخص البلديات معنى هذا وبكل بساطة استبعاد البلدية عن استخدام الايرادات الجبائية كما تشاء . فقد فضلت حيلة الحلول substitution أى حلول جزء من ضرائب الدولة محل ضرائب كانت في الاصل تصنف بأنها محلية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فهل المشرع الجزائري عندما رفض كل محاولة تهدف الى تحويل بعض الصلاحيات في المجال الجبائي للجماعات المحلية بصفة عامة وللبلديات بصفة خاصة كان متخوفا من التعسف الذي قد يستعمله المنتخب المحلي ضد دافع الضريبة أو كان التفكير في تأسيس نظام جبائي محلي مستقل ما زال سابق لأوانه في الوقت الحاضر؟ وهل يعني أيضا أنه يدعم بموقفه هذا نظام المركزية المالية التي ما زال متمسكا بها بشدة ؟ ان الاعانات التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية والقروض التي تبرمها معها ما هي الا وسائل استعملتها الدولة حتى تحافظ على المركزية المالية التي كثيرا ما ندد بها المسؤولين المحليين .

ان الضرورة ومقتضيات الظروف الاقتصادية الراهنة التي تتمثل أساسا في انخفاض أسعار البترول وانخفاض قيمة الدولار والاثار السلبية التي ترتبت عن الازمة الاقتصادية العالمية كلها عوامل تقضي بضرورة منح الجماعات المحلية امتيازات خاصة في المجال الجبائي كتأسيس بعض الضرائب التي تتميز بالطابع المحلي . فتكلف عندئذ وبواسطة مجالسها المنتخبة بتحديد نسبتها ووعائها وطريقة استعمالها أو بمعنى آخر تحدد نطاق تطبيقها وتحدد الاعفاءات اللازمة والضرورية بحرية دون اللجوء الى السلطات المركزية فتحدد مثلا نسبة الضرائب بناء على معطيات تتمثل أساسا في إحتياجات البلدية . كما أن البلدية تستعمل ايراداتها الجبائية حسب ما تراه مناسبا سواء بالحد منها أو باعفائها أو بزيادتها فيكون للبلدية سلطة حقيقية في اتخاذ القرارات لانه كما يقال " التسيير الحر لا يعني التوقيع على فاتورات أو تخيل للانجازات أو تحقيق التوازن للميزانية بل هو أيضا رسم مستقبل زاهر موعود به بواسطة الاختيارات "(1) .

ان تطبيق الاصلاحات الجبائية أدى بدون شك الى زيادة فعلية في الحجم الاجمالي للايرادات الجبائية للجماعات المحلية وللبلديات خاصة اذ بلغ 13٫4 مليار دينار جزائري سنة 1984 (2) بعدما كان لا يتجاوز 5٫60 مليار دينار جزائري سنة 1980 وهي كما يلاحظ زيادة هامة الا أن حجم الايرادات الجبائية اقتصر على الجانب الكمي دون الجانب النوعي هذا من جهة

---

(1) JEAN CLUZEL pouvoir Local op cit page

(2) Rapport ministère des finances

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومن جهة أخرى ، فان هذه الزيادة لا تقضي اطلاقا على ظاهرة ضعف الايرادات الجبائية •

ان الاصلاحات الجبائية بينت بوضوح الاتجاه المتمسك بعدم تحويل الصلاحيات الجبائية للجماعات المحلية أو بمعنى آخر الموقف الرافض تأسيس نظام جبائي مستقل عن الدولة • فهل هذه الوضعية تتماشى مع الاستقلال المالي للجماعات المحلية ؟ هذا ما يتم توضيحه في المطلب الثاني بعنوان عدم تحويل الصلاحيات الجبائية يتماشى مع الاستقلال المالي للجماعات المحلية •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني : عدم تحويل الصلاحيات الجبائية يتماشى مع الاستقلال المالي للجماعات المحلية .

تمسك المشرع الجزائري كما سبق ذكره ،بعدم تحويل صلاحيات جبائية للجماعات المحلية وفي نفس الوقت منحها الاستقلال المالي الذى يعطيها الحق في التمتع بميزانية مستقلة وبالتالي السلطة في تحديد واستعمال نفقاتها وايراداتها وبالاخص ايراداتها الجبائية . فهل وقع في تناقض أم أنه يريد من وراء ذلك تدعيم المركزية المالية التي يحاول التمسك بها كلما سمحت له الفرصة ؟

للاجابة عن هذا السؤال قسم المطلب الى فرعين اثنين :

الفرع الاول : الاستقلال المالي للجماعات المحلية .

الفرع الثاني : تقييم موقف المشرع .

الفرع الاول : الاستقلال المالي للجماعات المحلية .

أعطى الدستور الجزائري الصادر بالأمر رقم 97 - 76 بتاريخ 22/02/1976 مكانة هامة للتنظيم الاداري في الجزائر اذ خصه مادتين اثنتين المادة 34 والمادة 35 حيث جاء فيهما التذكير بأن أساس التنظيم الاداري للدولة الجزائرية هو اللامركزية الادارية [1] التي تقوم على التوزيع الحكيم للصلاحيات.

---

(1) يقصد باللامركزية الادارية توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية .

يستخلص من هذا التعريف العناصر المكونة للامركزية الادارية وهي ثلاثة :

أولا : وجود شخصية قانونية .

ثانيا : وجود شؤون محلية .

ثالثا : الاستقلال في تسيير هذه الشؤون .

أنظر بهذا الصدد سليمان الطماوى ـ مبادئ في القانون الادارى ـ دراسة مقارنة ،الكتاب الاول ، دار الفكر العربي ، سنة 1977 ، ص 136 وسليمان الطماوى الوجيز في القانون الادارى ، دار الفكر العربي ـ سنة 1975 ، ص 68 .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أما الأمر رقم 24ـ67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية والقانون رقم 81/09 بتاريخ 04 جويلية 1981 المعدل والمكمل له صدرا لتفصيل المفهوم الجزائري للامركزية الادارية • فقانون البلدية عرف هذه الأخيرة بأنها الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الاساسية وعلى هذا يجب منحها الوسائل القانونية والبشرية والاقتصادية وخاصة الوسائل المالية اللازمة حتى تتولى بنفسها تنمية اقليمها وتساهم في التنمية الوطنية •

يتضح ان الموقف الذى أخذت به الجزائر يتمثل في التمسك بانتهاج اللامركزية الادارية كأسلوب من أساليب التنظيم الادارى • فلم يعتبر البلدية على انها دولة مستقلة ،فهي هيئة لا مركزية تتصرف في اطار وحدة الدولة ، المبدأ الذى يرفض فكرة الفيديرالية السياسية (1)

اذا كانت اللامركزية الادارية قائمة وثابتة من الناحية القانونية يبقى السؤال مطروح حول مدى التطابق بين ما أعلنته النصوص وما وصل اليه التطبيق الفعلي للامركزية الادارية ؟

لا شك أن التطبيق الفعلي للامركزية الادارية يقترن بموضوع الاستقلال المالي الذى يعتبر الحجر الرئيسي لها • الا أن تحديد مفهوم الاستقلال المالي صعب فهو عبارة غير محدودة على سبيل الحصر• واذا تم تحديدها ،يكون ذلك بصفة سلبية وتتجلى هذه السلبية بصفة أساسية في عدم تصور الاستقلال بدون رقابة من جهة ومن جهة أخرى يتعذر تحقيق " المساواة " بين الاستقلال المالي والنظام المالى المركزى بدون

---

(1) يقصد بالفيديرالية عدم تركيز مظاهر السيادة التي تتمثل في التشريع والتنفيذ والقضاء• في الحكومة المركزية وحدها كما هو الشأن في الدول البسيطة • ففي الدول المركبة كما هو الشأن في الولايات المتحدة الامريكية تتوزع مظاهر السيادة بين الحكومة الاتحادية وبين الولايات• فتكون ثمة سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية اتحادية تمارس اختصاصاتها على كافة ارجاء اقليم الدولة الاتحادية ويكون بجوارها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية في الدويلات • لمزيد من التفصيل أنظر سليمان الطماوى مبادئ القانون الادارى ، دراسة مقارنة ـ الكتاب الاول ـ دار الفكر العربي ـ سنة 1977 ص 136 •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أى شرط أو قيد فبين هذين الحدين أى الرقابة والمساواة يبقى تحديد الاستقلال المالى غامض الشيء الذى يجعل الدولة تستفيد من هذا الغموض لصالحها • فتحدد عناصر الاستقلال حسب الظروف السائدة •

لخص الاستاذ la Lumière عناصر الاستقلال المالي فيما يلي :

أولا : ضرورة توفر الموارد المالية الكافية للبلدية •

ثانيا : سلطة البلدية في تحديد نفقاتها وايراداتها •

ثالثا : ضرورة تحمل البلدية رقابة لاحقة فحسب الا في الحالات التي ينص عليها القانون •

سبق الحديث عن هذه العناصر بنوع من التفصيل في الباب الاول وان كان هذا لم يناقش بصفة مرتبة كما هو الشأن هنا • ولكن أهم ما يمكن قوله هو مدى تمتع البلدية بهذه العناصر •

لقد تم اثبات عدم كفاية الموارد المالية للبلدية ومدى ضعفها خاصة الموارد الجبائية فميزانية البلدية عاجزة حتى على تغطية نفقات التسيير في بعض البلديات الفقيرة وتلك التي نتجت عن التقسيم الادارى الجديد الشيء الذى جعلها تلجأ باستمرار للدولة طالبة منها يد المساعدة •

كما أن دراسة الاطار الفني لميزانية البلدية بجميع مراحله بين أن البلدية غير حرة في اتخاذ القرارات التي تحدد النفقات والايرادات وان كان الاستقلال المالي الذى يجب أن تتمتع به البلدية يقضي بضرورة منح هذه الاخيرة السلطة الكاملة في ذلك ففي مجال تحديد النفقات تفرض السلطة الوصية أو تمنع بعض النفقات على البلدية مما يجعل تدخل هذه الاخيرة ضيق جدا • ولا يختلف الأمر بالنسبة للايرادات خاصة الايرادات الجبائية التي تتميز كما سبق توضيحه بمركزية شديدة ، الشيء الذى يجرد السلطة في اتخاذ القرارات المناسبة •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

واذا كان الاستقلال المالي الحقيقي يتطلب فرض نوع واحد من الرقابة وهي الرقابة اللاحقة فقط على ميزانية البلدية الا في الحالات التي ينص عليها القانون حتى لاتعرقل أثناء اعدادها وتحضيرها ، فان الواقع عكس ذلك اذ تخضع ميزانية البلدية الى رقابة سابقة ورقابة لاحقة .

ان تحليل العناصر المكونة للاستقلال المالي بين بوضوح أن البلدية غير مستقلة ماليا . وأن اللامركزية الادارية التي أثبتت قانونيا غير مطبقة فعليا لأن الاستقلال المالي للبلدية هو الحجز الرئيسي لها . فاذن لا مجال للحديث عن اللامركزية الحقيقية ولا مجال للحديث عن الاستقلال المالي . فكيف يمكن تفسير وتقييم موقف المشرع ؟ هذا ما يتم توضيحه في الفرع الثاني بعنوان تقييم موقف المشرع .

الفرع الثاني : تقييم موقف المشرع .

حاول المشرع الجزائري توسيع صلاحيات الجماعات المحلية عندما قام باصدار سلسلة من المراسيم بتاريخ 1981 ، وبالرغم من التنوع والاتساع التي تتميز به ، فقد بقي المجال المالي محدود .

كما أنه رفض من جهة أخرى تحويل الصلاحيات الجبائية للجماعات المحلية وكل محاولة ترمي الى تأسيس أي نظام جبائي مستقل .

ان ما يمكن أن يلاحظ هنا أن المشرع من وراء هذه المواقف عبر وبكل قوة عن رغبة الادارة في المحافظة على هيمنتها كلما أتيحت لها الفرصة حتى تعزز وتدعم المركزية المالية . وما يشجعها في ذلك وضعيتها اذ تعتبر صانعة القانون وبالتالي فهي المشرع الحقيقي . فلا يمكن أن تخدم مصالح الغير على حساب مصالحها . فما على المشرع في المجلس الشعبي الوطني الا المصادقة على كل ما يقدم له . ولذلك ليس في صالحها أن تترك الحرية للجماعات المحلية أن تقضي على مشكل ضعف الايرادات الجبائية بصفة جذرية لأن المشكل الحقيقي يكمن في النظام ككل والذي يجب أن يعاد النظر فيه بصفة جذرية بدءا بمنح الجماعات المحلية الحرية الكاملة في اعداد الرخصة الميزانية أي منحها السلطة في اتخاذ القرارات التي تخص نفقاتها وايراداتها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

خلاصة الباب الثانـــــي :

يتضح مما سبق أن الايرادات الجبائية للبلديـة متعددة ومتنوعـة . الا أن هذه الخصائص لا تجعلها كافية لسـد متطلبات البلدية لاسباب متعددة .

وأمام ضعف الايرادات الجبائية حاول المشرع ايجاد وسائل للتخفيف من هذه الظاهرة .

فعلا فقد خففت الاعانات والقروض والصناديق المشتركة للجماعات المحليـة من ظاهرة ضعف الايرادات الجبائية ولكن لم تقض عليها جذريا .

لذلك ، وكما تم بيانه ، اتجه المشرع الى وسيلة أخرى تمثلت في الاصلاحات الجبائية السنوية التي يطبقها ضمن قانون المالية السنوى .

لقد اتضح مما سبق أن كل المجهودات التي قدمها المشرع لم تضع حـد ا لظاهرة ضعف الايرادات الجبائيـــة لان المشكل يكمن في النظام ككل . هذا النظام الذى يحتاج الى اعـادة النظر هذا من جهة ومن جهة أخرى منح الجماعات المحلية قدر من الاستقلال المالي الحقيقي خاصة المجال المتعلق بوضع ميزانيتها ومـــن هنا منحها الحرية في تحديد ايراداتها ونفقاتهـــا .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الخاتمـــــــة :

يتضح من خلال هذه الدراسة أن البلدية لا تملك الحرية والسلطة اللازمة لاتخـــاذ القرارات الضرورية لوضـــع ميزانيتهـــــا .

فعلا فان دراسة الرخصة الميزانية للبلدية ـ وهي كما تبين لنا من تحليلنا للموضوع هي تلك الوثيقة الفنية التي تعتمد عليها البلدية في تأدية مهمتها ـ تخضع في مراحل اعدادها وتحضيرها والمصادقة عليها وتنفيذها الى رقابة سابقة ورقابة لاحقة من طرف السلطات المركزية بالاضافة الى خضوعها الى المبادئ العامة المعروفة في التشريع المالي والتـــي تفرض أيضا على ميزانية الدولة ـ مما جعل سلطة الدولة مقيدة .

ان تقييد تدخل سلطة البلدية أثر بصفة سلبية في مردودية ايراداتها الجبائيـــــة كما تما [illegible] الذى أدى الى بروز ظاهرة خطيرة تتمثل في الضعف المزمن لهـــا .

[illegible] بينا ان هذه الظاهرة زادت خطورة بتوفر عوامل وأسباب أخرى متعددة . وبالرغم من المحاولات التي قدمها المشرع ـ كتقديم وسائل لتخفيف ضعف الايرادات الجبائيـــة من جهة والاصلاحات الجبائية الهامة التي ادخلها على الجباية المحلية من جهة أخرى ـ فلم يستطيع ان يقضي على هذا المشكل بصفة جذرية .

لذا فان اطلاق يد السلطات المحلية وخاصة البلديات ، باعطائها سلطة المبادرة وسلطة اتخاذ القرارات خاصة تلك المتعلقة بوضع الميزانية اصبح أمرا ضروريا .

وهذا الوضع يعطي للسلطات المحلية الحق في اعادة النظر في جبايتها بطريقة جذرية .

تم هذا العمل بعون اللـــــــه

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- توثيق المصادر والمراجع :

- الوثائق القانونية والرسمية :

1- باللغة الوطنية :

- الدستور - الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن نشر الدستور الجريدة الرسمية رقم 94- 24 ديسمبر 1976.

- أمر رقم 67-24 بتاريخ 16 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية . الجريدة الرسمية عدد 2 ، ص90.

- أمر رقم 38 - 69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية . الجريدة الرسمية عدد 50 ، ص 463

- أمر رقم 13- 78 المؤرخ في 31 ديسمبر 1978 المتضمن قانون المالية لسنة 1979. الجريدة الرسمية عدد 55 ، ص1167.

- قانون رقم 09-79 المؤرخ في 31 ديسمبر 1979 والمتضمن قانون المالية لسنة 1980. الجريدة الرسمية عدد 53 ، ص 1426.

- قانون رقم 80-05 بتاريخ أول مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة . الجريدة الرسمية عدد 10 ، ص 338.

- قانون رقم 81-09 بتاريخ 04 يوليو 1981 المتضمن تعديل وتتميم قانون البلدية. الجريدة الرسمية عدد 27 ، ص 917

- قانون رقم 12 - 80 المؤرخ في 31 ديسمبر 1980 والمتضمن قانون المالية لسنة 1981 . الجريدة الرسمية عدد 54 ، ص 1852.

- قانون رقم 81- 398 المؤرخ في 31 ديسمبر 1981 والمتضمن قانون المالية لسنة 1982 . الجريدة الرسمية عدد 53 ، ص 1950

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- قانون رقم 82 ـ 11 الصادر في 21 أوت 1982 والمعدل والمتمم والمتعلق بالاستثمار الاقتصادي الوطني الخاص.

الجريدة الرسمية عدد 34 ، ص 1692

- قانون رقم 14ـ 82 المؤرخ في 30 ديسمبر 1982 والمتضمن قانون المالية لسنة 1983 .

الجريدة الرسمية عدد 57 ، ص 3658.

- قانون رقم 19ـ83 المؤرخ في 18 ديسمبر 1983 والمتضمن قانون المالية لسنة 1984

الجريدة الرسمية عدد 55 ، ص 3361.

- قانون رقم 85ـ09 المؤرخ في 26 ديسمبر 1985 والمتضمن قانون المالية لسنة 1986

الجريدة الرسمية عدد 56 ، ص 2016 والقانون رقم 08ـ86 المؤرخ في 25 ديسمبر 1986 والمتضمن قانون المالية الاضافي لسنة 1986 .

- قانون رقم 15ـ85 المؤرخ في 29 ديسمبر 1986 والمتضمن قانون المالية لسنة 1987

الجريدة الرسمية عدد 56 ، ص 2344.

- قانون رقم 87 ـ 289 المؤرخ في 29/12/ 1987 والمتضمن قانون المالية لسنة 1988.

الجريدة الرسمية عدد 55 ، ص 2182

- قانون رقم 88ـ25 المؤرخ في 12 يوليو 1988 والمتضمن توجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية .

الجريدة الرسمية عدد 28 ، ص 774.

- قانون رقم 88ـ 34 مؤرخ في 31 ديسمبر 1988 والمتضمن المخطط السنوي لسنة 1989

الجريدة الرسمية العدد الاول ، ص 03

- قانون رقم 88ـ33 المؤرخ في 31 ديسمبر 1988 والمتضمن قانون المالية لسنة 1989 .

الجريدة الرسمية عدد 54 ، ص 1759.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- مرسوم رقم 260-65 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 والمتضمن شروط تعيين المحاسبين العموميين .

- مرسوم رقم 67-160 المؤرخ في 15 أوت 1967 والمتضمن كيفية تسيير الصندوق البلدى للتضامن .

الجريدة الرسمية 71 ، ص 1061 .

- مرسوم رقم 67-159 المؤرخ في 15 أوت 1967 والمتضمن تحديد كيفية تسيير الصندوق البلدى والولائي للضمان .

الجريدة الرسمية عدد 71 ، ص 1061 .

- مرسوم رقم 141-79 بتاريخ 8 سبتمبر 1979 والمتضمن تشكيل وتسيير مجلس التنسيق للولاية ، الجريدة الرسمية عدد 37 - ص 946 .

- مرسوم رقم 80-53 المؤرخ في أول مارس 1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية الجريدة الرسمية عدد 10 - ص 349 .

- مرسوم رقم 83-545 بتاريخ 24 سبتمبر 1983 المتضمن تشكيل وتنظيم المجلس التنفيذى للولاية ، الجريدة الرسمية عدد 40 - ص 2436 .

- مرسوم رقم 80-30 بتاريخ 18 فبراير 1984 الذى يحدد أجهزة وهيئات الادارة العامة للولاية كما يحدد صلاحياتها وتنظيمها ، الجريدة الرسمية عدد 87 - ص 1131 .

- القرار المشترك المؤرخ في 13 أكتوبر 1980 والمتعلق بشروط تنظيم وتسيير مديرية التنسيق المالي للولاية .

- القرار الوزارى المؤرخ في 31 ديسمبر 1983 المتعلق بتنظيم مديرية التنسيق المالي .

- القرار المؤرخ في 01 جانفي 1987 المتضمن تأسيس أقسام مكلفة أساسا بقبض الايرادات الجبائية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٢ ـ باللغة الفرنسيـــــــــة :

-Code des impôts directs et taxes assimilées - CPU . éditions 1987

-Code des impôts indirects

-Code des taxes sur le chiffre d'affaire -édition 1987.

-Code de l'enregistrement :

-Code du timbre :

-Instruction C1 portant sur les opérations financières circulaire N°2 F/DELF / L.F. 1987- référence art 7 de la loi N°86 -15 -du 29 décembre 1986 portant loi de finances 1987. / Art 4/1 du code des impôts direct et taxes assimilées.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

1) الرسائل والبحوث الجامعية :

1 – باللغة الوطنية :

– محمد زغدودي: دور المجموعات المحلية في التنمية الاقتصادية .
رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة قسنطينة – جوان 1985

– شيهوب مسعود : اللامركزية الاقليمية بالجزائر – المبدأ والتطبيق –
رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة قسنطينة – سنة 1983

2) باللغة الفرنسية :

- Ben Aïssa Saïd : l'aide de l'État aux collectivités locales- Thèse d'État en droit public - office des publications universitaires- Année 1983.

-Thierry Michalon : Les collectivités locales Algériennes d'hier à aujourd'hui - Thèse pour le doctorat d'état- université d'aix -Marseille Année 1981 .

-Brunet : Finances locales et croissance urbaine -Thèse pour le doctorat d'État - Grenoble - Année 1975.

-Phillipe Thevenin: Le pouvoir reglementaire en matière fiscale - Thèse pour le doctorat d'État -université de Bordeau - Fac de droit des Sciences Sociales et Politique - Année 1975.

-Rahmani : Croissance Urbaine et dynamique des collectivités en Algérie- Thèse 3ème cycle-Année 1990.

-Si Affif Abdhamid: Le principe de la décentralisation moyens de mise en oeuvre et poids des traditions locales - mémoire de Magister - Institut des Sciences Juridiques et Politiques -Alger -1987.

-Johra Oualiti : Interprétation des textes fiscaux - Mémoire de Fin d'Études- I.N.D.F. Année 1986.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

-Benlhadj Djelloul: Zoulikha : L'évolution des Finances- Aperçu sur les textes de Base en la matière - Mémoire de Fin de Stage -E.N.A. Année 1984.

-Smail Hammani : Les resources fiscales des collectivités locales -mémoire de Fin de d'Etudes -I.E.D.F. -Année 1986.

-Berkoune Saci : Budget Communal en Algérie - Mémoire de Fin d'Etudes I.E.D.F. Année 1986.

-Dahmar Louisa : Fiscalité Locale - Problèmes et perspectives de réforme- Mémoire de Fin d'Etudes- I.E.D.F. Année 1988.

المؤلفات العامة :

1- باللغة الوطنية :

- د / السيد عبد المولى : المالية العامة ، دار الفكر العربي 1975، القاهرة

- د / رفعت المحجوب : المالية العامة - دار الفكر العربي 1975 - القاهرة .

- د / زين العابدين ناصر : علم المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

- د / محمد أنس قاسم جعفر : التنظيم المحلي والديمقراطية ، دراسة مقارنة - جامعة القاهرة - كلية الحقوق بني يوسف سنة 1986-

- د/ سليمان الطماوى : مبادئ القانون الادارى - دراسة مقارنة - الكتاب الاول - دار الفكر العربي 1975.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- د / محمد حلمي مراد : مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية - محاضـرات ألقـاها - مطبعة نهضة مصـــــر 1962.

- د / محمـد حلمي مـراد : مالية الدولــــة .
القاهـــــــرة - مطبعة نهضـة مصـر - 1964 .

2 - باللغة الفرنسيـــــــــــــة :

-Pièrre la Lumière :Les Finances Publiques- Collection U1 - 7ème édition - Année 1983.

- A. Benoit :Le droit administratif Français - Dalloz -Année 1968.

-Louis Trottabas :Finances Publiques - Dalloz - 2ème édition -Année 1966.

-Paul Marie Gaudemet: Précis de Finances Publiques -Tome II - édition Montchrestien - Année 1970.

-Jean Pièrre Muret
Roger Beaunez : La commune , syros - 2ème édition Année 1968.

-J.R. Mounier
B/Sportisse :Finances-comptabilité des Communes - les cahiers de la Formation Administrative-Année 1972.

-Jaques Couarieu :comprendre votre commune -collection vie locale-édition du moniteur -Année 1977.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

-Jean Cluzel : Finances Publiques et pouvoir local-librairie de droit et de juris-prudence - Paris Année 1980.

-René Dosière François Gicquel : La Commune -son Budget - ses comptes -les éditions ouvriè 8ème éditions-Année 198.

-André Boulloche : Introduction à la gestion des Communes.

-Lainville : Qu'est ce que le Budget Communal ?

-Merlo : Le Budget Communal .

-مقالات ووثائق متخصصة باللغـة الفرنسيـــــة :

-Revue des collectivités locales -Ministère de l'Intérieur -N°1 Année 1967

-Ben Aïssa : Budgets -Comptes et Bilans de la puissance Publique - Cours donné aux étudiants S2 Année 1976.

-Rapport sur la réforme fiscale- Ministère de l'Intérieur-Année 1980.

-Les ressources des collectivités locales - (Wilayas- Communes) exercice 1985 - Ministère de l'Intérieur.

-Rapport N°5 - Commission Nationale de la réforme fiscal - fiscalité des collectivités locales - décembre 1987.

-Rapport de présentation de la réforme fiscale- commission nationnale de la réforme fiscale - groupe de soutient téchnique - Juin 1988.

-Diagnostic Critique des insuffisances relevées dans la gestion des communes décembre 1988.

-Saloudi : Fiscalité Centrale - fiscalité locale -séminaire sur les finances publiques - recueil N° 1 des conférences- organisé avec la collaboration du fonds monétaire arabe du 10 Au 20 Mars 1986.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفهـــرس

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٤٢٠٤١٧

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit